
EL DESARROLLO AGROPECUARIO
Antonio Pérez García
nuestra tierra 17

nuestra tierra 17

Distribuidor general: ALBE Soc. Com., Cerrito 566, esc. 2, tel. 8 56 92, Montevideo. Distribuidor para el interior, quioscos y venta callejera: Distribuidora Uruguaya de Diarios y Revistas, Ciudadela 1424, tel. 8 51 55, Montevideo.

LAS OPINIONES DE LOS AUTORES NO SON NECESARIAMENTE COMPARTIDAS POR LOS EDITORES Y LOS ASESORES.

Foto de la carátula: H. Añón.

EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Antonio Pérez García



ANTONIO PÉREZ GARCÍA Contador Público Economista, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en el año 1960.
Investigador del Instituto de Economía desde 1961 hasta 1963.
Director del C. I. D. E. Agropecuario y de la Oficina de Programación y Política del Ministerio de Ganadería y Agricultura entre 1963 y 1967.
Asesor contratado por la CEPAL y la FAO en diversas oportunidades.
Profesor titular de la cátedra de Estructura Económica Nacional, en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

INTRODUCCION

La importancia que tiene para el país la producción de alimentos y materias primas agropecuarias es reconocida por la gran mayoría de los uruguayos y, en cierta medida, exagerada por muchos. De todas maneras, *en la presente etapa del desarrollo nacional, un inadecuado comportamiento del agro no puede ser contrarrestado por el resto de la economía* y, al cabo de un plazo bastante breve, produce trastornos importantes en el sistema económico en su conjunto. Es en este sentido que puede considerársele un sector clave, con funciones esenciales cuya caracterización precisa se intenta en el primer capítulo.

También será necesario analizar la forma en que dichas funciones han sido cumplidas en los últimos 35 años, para lo cual debe partirse de la evolución que ha tenido la producción, según las cifras oficiales disponibles. Si esta producción no creció, o lo hizo en forma insuficiente para atender a la demanda, las causas inmediatas pueden haber sido varias, y haber actuado aislada o conjuntamente.

Primero, el país podría haber agotado sus recursos naturales o humanos, o simplemente desconocido las modernas técnicas de producción. Segundo, en un sistema capitalista, como el que prevalece en el Uruguay, son las posibilidades de ganancia las que inducen a un grupo social, los empresarios, a contratar técnicos y aumentar la producción. La inexistencia de tal ganancia —ocasionada por bajos precios pagados a los agricultores, impuestos excesivos, escaso crédito, etc.— pudo haber determinado el estancamiento de la producción agropecuaria nacional. Finalmente, es conocido que en ciertos subsectores de las economías agropecuarias subdesarrolladas existen factores que impiden o distorsionan la actuación del lucro como orientador de las inversiones y de la producción. Así ocurre con los agricultores para quienes la actividad es más un modo de vida que una

empresa, como los minifundistas. Aunque por diferentes razones, tampoco los latifundistas están dispuestos a incrementar la producción agropecuaria, cuando ello implica mayores riesgos. Así, el latifundio y su contrapartida necesaria, el minifundio, constituyen trabas al desarrollo.

El análisis crítico de los elementos mencionados permitirá interpretar y jerarquizar los factores que han venido incidiendo en el crecimiento del sector. Ello no presenta un interés meramente científico o histórico, sino que constituye un antecedente esencial para visualizar las posibilidades futuras del desarrollo agropecuario nacional, así como la estrategia y los caminos que habría que recorrer.

El hecho de fondo que se destaca en este trabajo es actualmente aceptado casi unánimemente en el país: *la agricultura no ha venido cumpliendo sus funciones en el desarrollo nacional.* Las discrepancias aparecen respecto de cuáles han sido las causales determinantes de aquel hecho. La tesis que aquí se presenta —ni original ni nueva— consiste básicamente en que lo *han sido las deficiencias estructurales de los predios agropecuarios,* o sea, las de los tamaños y tenencias, *además de la falta generalizada de conocimientos técnicos apropiados, que en buena medida han estado afectados por las mismas condiciones sociopolíticas que determinaron las estructuras mencionadas.*

Para terminar esta introducción es necesario destacar dos aspectos. En primer lugar, el enfoque que sigue está encarado desde un punto de vista esencialmente económico; falta por lo tanto analizar aspectos sociales y políticos fundamentales para una interpretación global del proceso de desarrollo. Es por ello que, como se dijo, sólo se pretende presentar los factores directos o inmediatos de la crisis agropecuaria, sin hurgar en sus determinantes finales. Se trata entonces de una visión simplificada, pero necesaria, de una realidad que en último término se explica por las formas que van tomando las contiendas de los grupos sociales por el poder y por la dependencia de las naciones subdesarrolladas frente a los centros imperiales. Segundo, aun cuando el autor asume la responsabilidad de este trabajo, debe señalar que el mismo se ha visto favorecido por las investigaciones realizadas durante su actuación en el sector agropecuario de la CIDE y en la Oficina de Programación y Política del Ministerio de Ganadería y Agricultura, cuyas publicaciones se mencionan al final.

Detrás de las reses embretadas se extiende el fértil desierto del latifundio.

Foto: Mario A. Persichetti.



LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO NACIONAL

INDICADORES DE LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA

Todas las naciones, básicamente, son tributarias de la actividad agropecuaria en las primeras etapas de su desarrollo: un altísimo porcentaje de la población está dedicada a esos quehaceres, que al mismo tiempo proporcionan la mayor parte de los bienes producidos. Aun en la actualidad, cuando se acerca el fin del siglo XX, los países menos desarrollados ocupan en la agricultura entre el 60 y el 85 por ciento de su fuerza de trabajo y de ella obtienen del 40 al 60 por ciento del producto total de la economía. La observación empírica indica asimismo que *este sector primario de la economía pierde importancia relativa a medida que los países se desarrollan, en beneficio de las actividades industriales y de producción de servicios.*

La explicación de lo anterior es bien conocida. El agro proporciona los alimentos y las materias primas fundamentales para atender las primeras necesidades del hombre: nutrición, vivienda y vestido. Cuando la técnica es rudimentaria, casi toda la población trabajadora está ocupada en aquellas tareas, e incluso la elaboración industrial, el transporte y el comercio de los bienes agrícolas tienen poca importancia. Pero los progresos técnicos van permitiendo que el ritmo de aumento de la producción sea superior al que presenta la demanda de productos originados en el sector. La agricultura comienza a liberar factores —principalmente mano de obra y capital— que pueden destinarse a incrementar el proceso de elaboración y transporte que sufren sus bienes antes de ser utilizados, o a producir maquinarias y otros bienes de inversión, materias primas y servicios utilizados por el sistema económico, todos los cuales tienen una demanda sostenida en países que se desarrollan.

Los cambios en el nivel y en la composición de las necesidades humanas, junto al mejoramiento técnico, determinan entonces profundas modifi-

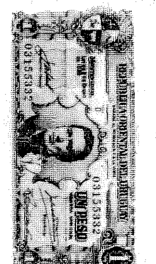
caciones en la estructura de la economía. Los países de mayor ingreso por habitante tienen en la actualidad menos del 15 por ciento de su fuerza de trabajo en la agricultura y su tendencia es decreciente aun en los que son grandes exportadores de productos agropecuarios, como EE. UU., Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca, etc. Lo anterior lleva a establecer una especie de ley, según la cual en los países que se desarrollan ocurre necesariamente el fenómeno señalado. En cambio *la formulación inversa* —vale decir, que cuando exista una escasa proporción de población rural o ella esté disminuyendo se estará necesariamente frente a un país desarrollado o en proceso de desarrollo— *es históricamente incierta*, a pesar de que ha sido sostenida por algunos economistas. Precisamente, como se verá, *Uruguay no cumple la regla así enunciada*.

Según las últimas cifras disponibles —Censo Agropecuario del año 1966— la población dependiente de tareas agropecuarias, incluyendo la que vive fuera de los predios, puede estimarse en algo menos de 400 mil personas, es decir tan sólo el 14.5 por ciento de la población del país. Por otra parte, el aporte del agro al producto bruto nacional alcanza aproximadamente al 14 por ciento. Estos antecedentes alcanzan para destacar algunas cosas. Primero, Uruguay no participa de las características analizadas para la generalidad de los países menos desarrollados, donde aquellas proporciones son sustancialmente superiores. De esta manera, la importancia de la agricultura nacional no puede medirse por la de la población que de ella obtiene directamente sus ingresos, ni tampoco por su aporte al producto bruto total: solamente 1 de cada 7 personas empleadas y 1 de cada 7 pesos producidos en el país trabaja en o proviene del sector agropecuario.

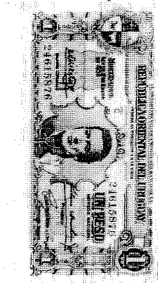
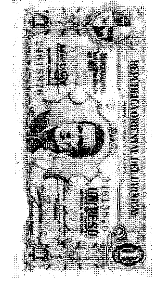
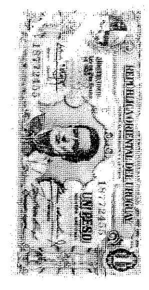
Una segunda característica, también propia de países desarrollados, consiste en que *el ingreso por persona vinculada a la agricultura prácticamente coincide con el que, en promedio, se obtiene en el resto de la economía*. En otras palabras, la productividad del trabajo agrícola es similar a la del conjunto de los otros sectores productivos. En los países subdesarrollados, dicho indicador favorece siempre a los sectores no agrícolas: por ejemplo, en América Latina —con la excepción de Argentina y Uruguay— la productividad de estos sectores no agrícolas es alrededor de 3 veces superior a la del sector agropecuario. Ello significa que en esos países las personas que cambian sus tareas rurales por trabajos urbanos aumentan la producción total de bienes y servicios.

Los hechos anteriores tienen su explicación. Por una parte, la población rural de la región

De cada siete pesos producidos en el país sólo uno proviene de la riqueza agropecuaria.





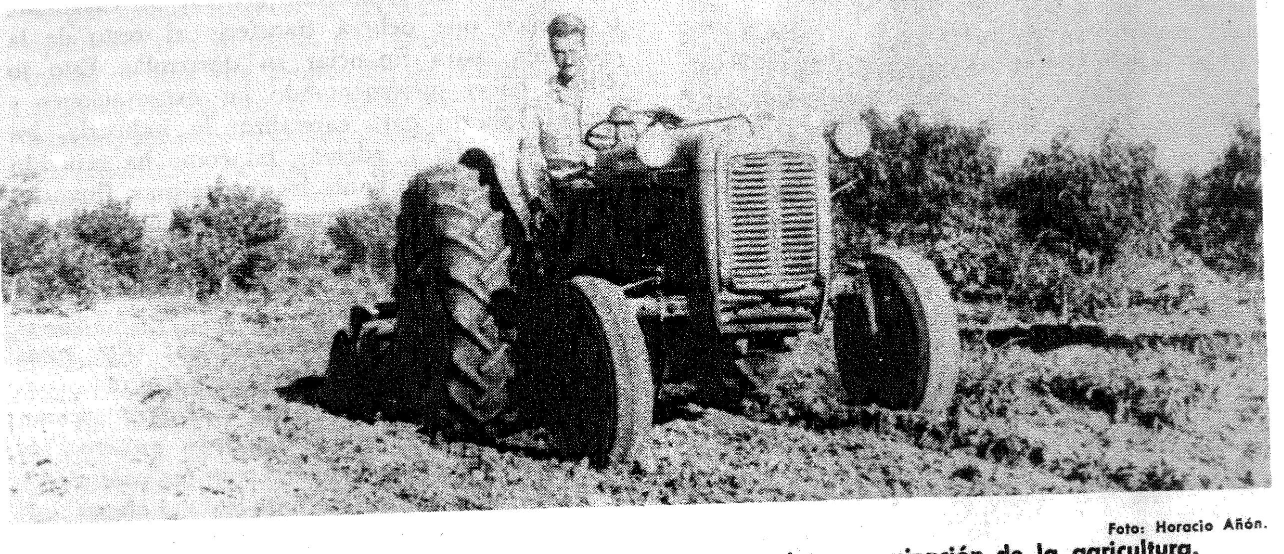


Foto: Horacio Añón.

Una entre otras causas de la despoblación del campo: la excesiva mecanización de la agricultura.

que ocupa el país fue siempre reducida. La colonización estuvo originada por razones de tipo militar; el interés de España estuvo centrado casi exclusivamente en el fuerte de Montevideo. Posteriormente se adicionó la importancia del puerto, que, entre otras cosas, daba creciente salida a una serie de productos pecuarios obtenidos prácticamente por métodos extractivos, con escasísima mano de obra. Los sistemas extensivos de explotación, en predios de tamaño muy elevado, se han venido manteniendo hasta nuestros días, con la sola incorporación de las modificaciones técnicas indispensables. Así, en el presente siglo la población residente en predios rurales nunca superó el 20 por ciento de los habitantes de la nación y su tendencia ha sido decreciente.

Por otra parte, a partir de la post-guerra el proceso de mecanización de las tierras agrícolas —los tractores pasaron de 3.200 en 1946 a 21.800 en 1956— y, en los últimos 15 años, *el estancamiento de la producción, limitaron las oportunidades de ocupación en el sector y expulsaron continuamente mano de obra*. Últimamente, entonces, la producción agropecuaria por persona ha crecido no por aumento de la primera sino por disminución de la población. Por el contrario, como buena parte de los migrantes no fueron absorbidos productivamente por los otros sectores económicos, sino que aumentaron allí la desocupación, la productividad se deterioró en estos últimos, y ahora es sólo igual a la rural.

En definitiva, la escasez relativa de población agrícola, antes que un indicador de desarrollo, es en el Uruguay un reflejo del mal funcionamiento del sector, de su extensividad ganadera y su agricultura excesivamente mecanizada, y del pequeño crecimiento de la producción, todo lo cual contribuyó a ocupar muy poca mano de obra.



Foto: Mario A. Persichetti.

Pero quien es expulsado por la miseria rural tampoco encuentra en la ciudad oportunidades de trabajo.

Queda en pie, de todas maneras, la *alta productividad de las personas ocupadas en el agro.* Este hecho esencial destaca la significación de la agricultura en el Uruguay. En efecto, además de revelar que la miseria imperante en vastos sectores de la comunidad rural no es inherente a una hipotética pobreza, sino a la irracionalidad económica y social del sistema productivo vigente, está indicando fehacientemente que los recursos naturales de que está dotado el agro son comparativamente más favorables que los de los otros sectores. Ello significa que, aunque ya no es la principal actividad económica del país, la bondad de los recursos determina su elevada productividad, que en esta etapa del desarrollo nacional debe permitirle aumentar su producción para abastecer la demanda nacional y, además, generar un excedente económico que deberá transferir al resto de la economía, para financiar su desarrollo. Esto lo deberá hacer incrementando las exportaciones y creando ahorro para capitalizar la industria, los transportes, etc. y, además, tal como ha ocurrido en otros países, mediante los mecanismos financieros: contribuyendo con una alta tributación, con relaciones de precios desfavorables y con una participación descendente en el crédito oficial de bajo interés.

Lo anterior puede sintetizarse así: entre otras cosas, *el país no se desarrollará si no se industrializa y no ocurrirá esto último si el agro —como sector naturalmente mejor dotado— no crece lo suficiente como para proporcionar los capitales y las divisas que aquélla necesita* en sus etapas iniciales, además de soportar condiciones económicas relativamente desfavorables en cuanto a impuestos, precios y crédito.

Otro elemento a considerar es la *participación del agro en el comercio exterior.* Entre el 95 y el 98 por ciento de las exportaciones del país provienen del sector y en gran parte, carecen de procesamiento industrial ulterior. A su vez, alrededor del 90 por ciento de las exportaciones agropecuarias son productos ganaderos, como lanas, carnes y cueros. Es difícil imaginar que en los próximos años esta situación pueda modificarse, aun cuando se incorporen rubros no tradicionales y aumente la elaboración industrial de algunas de las materias primas que hoy se exportan. Ésta es otra razón de la posición clave que tiene el sector en el desarrollo nacional.

Finalmente, conviene precisar mejor la importancia del volumen de la producción agropecuaria. Si ésta se relaciona con el valor de los bienes físicos producidos en el país —excluyendo los servicios— aquella proporción de 14 por ciento aumenta a 30 por ciento. Además, la actividad agrícola cobra significación si se piensa que constituye el impulso inicial de una alta proporción de la industria tradicional, del transporte y de la intermediación comercial, sea proporcionándoles sus materias primas, sea requiriendo de aquellos sectores insumos o servicios necesarios para su producción. Si bien en las etapas más avanzadas del desarrollo son más bien las industrias mecánico - metalúrgicas, químicas, etc., las que presentan mayor dinamismo, el crecimiento de la manufactura de productos agropecuarios tiene todavía un papel trascendente en los próximos años.

En resumen, el relieve del sector agrícola en el Uruguay no deriva de la magnitud de su producto bruto o de la población que ocupa, sino principalmente de la generosa dotación de recursos de que dispone, de su lugar clave en las exportaciones del país y, en menor grado, de su capacidad dinámica para inducir incrementos en la actividad de otros sectores.

FUNCIONES DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO

Es necesario precisar la *contribución que se puede exigir al agro en el desarrollo económico del país.* Esta descripción teórica, pero avalada en lo pertinente por la experiencia histórica de otros países, permitirá posteriormente juzgar el papel que ha correspondido a dicha actividad en las últimas tres o cuatro décadas.

Desde un punto de vista estrictamente económico, *la función esencial del sector agropecuario nacional consiste en incrementar constantemente su eficiencia y el nivel de su producción, al mismo tiempo que su ingreso se distribuye más igualitariamente.* Teniendo en cuenta el pequeño crecimiento demográfico del país y su, en general, favorable situación alimentaria, se puede estimar que un crecimiento anual de aproximadamente 2.5 por ciento —que es muy moderado— habría sido suficiente.

¿Qué elementos impulsores, y a través de qué canales de comunicación con el resto de la economía, habrían determinado aquel hecho esencial?

Primero, *el crecimiento adecuado de esta producción permite abastecer satisfactoriamente las necesidades alimenticias de los habitantes urbanos,* a precios relativamente menores, debido a la mayor productividad agrícola. Si la alimentación es más barata, los obreros y empleados podrán destinar una parte mayor de sus ingresos a comprar bienes y servicios no agrícolas, lo cual impulsará la ocupación de mano de obra, la inversión y la producción industrial y de servicios. En caso contra-

Si la alimentación fuera más barata...

Foto: Mario A. Persichetti.

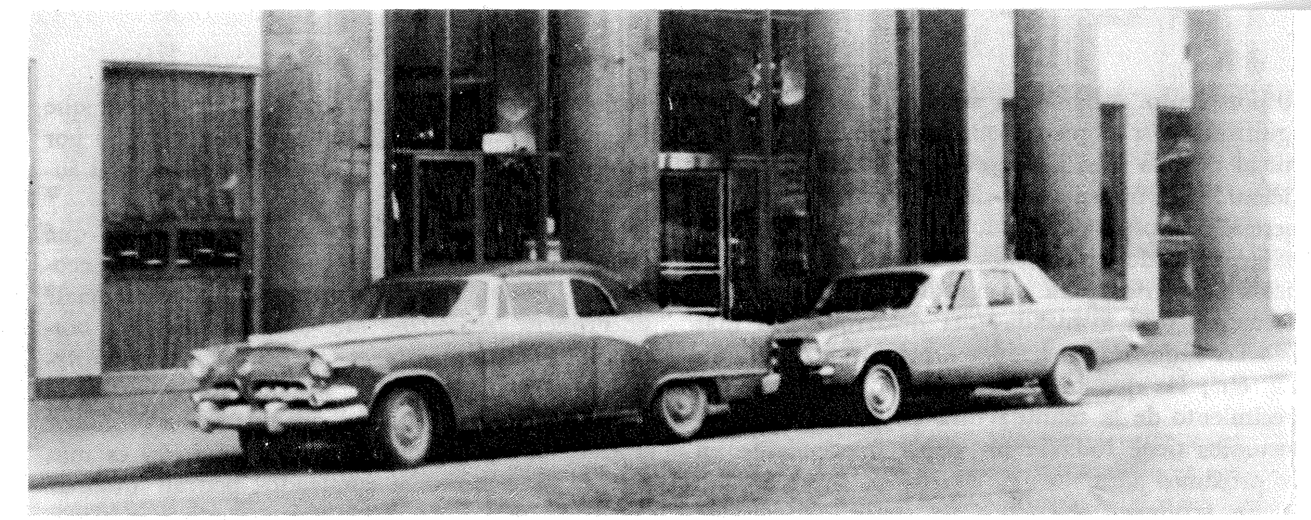


Foto: Mario A. Persichetti.

Los consumos suntuarios aumentan en proporción directa a la concentración del ingreso agrícola.

rio, se producirá inflación y habrá demandas por mayores salarios, todo lo cual puede afectar las ganancias de los empresarios y sus deseos de ampliar la producción. Si no se conceden los aumentos salariales, la gran masa consumidora perderá poder adquisitivo, lo cual afectará principalmente la demanda y por tanto la producción de bienes no agropecuarios.

Segundo, *en la actualidad aquel proceso no puede materializarse en el Uruguay sin una utilización importante de insumos y bienes de capital producidos en otros sectores o importados.* Cualquiera sea el caso, habrá aumentos de ocupación de mano de obra y de la actividad no agrícola, que puede generar en ésta economías de escala y, por tanto, mayor eficiencia. Además, los mayores ingresos agrícolas, adecuadamente distribuidos, determinan un crecimiento de la demanda por bienes manufacturados, generalmente del tipo que ya produce la industria nacional. En cambio, si el nuevo ingreso agrícola queda en poder de un reducido grupo de latifundistas aumentarán preferentemente algunos consumos suntuarios (autos de lujo, viajes al exterior) o inversiones improductivas, como viviendas de lujo en Montevideo o los balnearios, fugas de capitales al extranjero, etc.

Tercero, *con un aumento de la producción en los términos mencionados, las exportaciones agropecuàrias, a precios de 1963, serían actualmente casi 300 millones de dólares,* en lugar de 160 millones. Esto tendría una doble ventaja: estas exportaciones inducen una actividad económica ampliada de la industria, el transporte y los servicios, y, además, financian las importaciones que requieren el mayor consumo e inversión del país. Por último, se hubiera completado el proceso de sustitución de algunos bienes que el país puede producir, como azúcar, papas, madera, etc.

Una cuarta tarea fundamental que corresponde al agro —como sector de mayor productividad natural— es *transferir parte de sus excedentes monetarios al resto de la economía.* Salvo algunas situaciones de demanda insuficiente en los últimos años, debidas a equivocadas medidas para contener la inflación, ha sido la baja tasa de ahorro interno y externo del país lo que ha limitado las inversiones en la industria, los servicios, el transporte, etc. Además el Estado necesita ingresos para hacer frente a gastos corrientes fundamentales, como los de educación, salud y otros servicios de desarrollo: investigación, asistencia técnica, etc. Pueden mencionarse dos caminos para que el agro contribuya a estos aspectos. Uno es la inversión de los propios empresarios agrícolas en títulos, acciones y, en general, en empresas no agrícolas. Si se puede ganar más en otras actividades o el riesgo y las molestias son sustancialmente menores, los agricultores con vinculaciones ciudadanas sólo reinvertirán en sus predios lo necesario para mantener su posición competitiva y trasladarán el resto a esos otros sectores favorecidos. Por otra parte, existen mecanismos de tipo financiero para transferir ingresos, que se caracterizan bien porque éstos salen del patrimonio —a través de los impuestos— o porque dejan de llegar a él, debido a menores precios reales o disminución de los subsidios recibidos (por ejemplo, los créditos a tasas de interés menores al crecimiento de los precios de los productos agropecuarios llevan implícito un subsidio a los que lo reciben).

En quinto lugar, conviene mencionar *algunos aspectos de la tecnología agrícola favorables para el crecimiento de los otros sectores.* Si esto último —que, como se dijo, es fundamental para el desarrollo del país— requiere el empleo de importantes capitales y divisas, dentro de lo posible deberían elegirse para la agricultura métodos técnicos que permitan ahorrar aquellos recursos escasos y utilizar en mayor proporción los más abundantes, como la mano de obra y los servicios de asesoramiento técnico a los productores que el país pudo haber organizado. Además, si las anteriores contribuciones del agro al desarrrollo económico nacional se producen realmente, probablemente el sector no agrícola no necesitaría mayor mano de obra que la que puede formar internamente en un país de bajo crecimiento demográfico como el Uruguay. Sólo en ese caso, tal como ocurrió en los primeros años de la post-guerra, una alta emigración rural-urbana sería positiva, ya que permitiría aquella transformación estructural implícita en todo proceso de desarrollo.

El agro debe proveer gran parte de los recursos necesarios para educación, atención sanitaria, vivienda decorosa. Este es el resultado de su actual contribución.

Foto: Daniel Vidart.





Una mayor productividad del sector induciría al crecimiento general de la economía. Foto: Horacio Añón.

Se ha visto entonces cómo y a través de qué caminos la mayor producción y productividad agropecuarias inducen o colaboran al crecimiento industrial y al de la economía en general. Algunos de ellos pueden entrar en colisión —por ejemplo, un alto ahorro del sector agrícola es positivo, pero disminuye entonces su demanda de bienes no agrícolas— y su compatibilización es materia de énfasis relativo. En definitiva, *el problema clave de países de base agrícola como el Uruguay consiste en extraer de dicho sector el excedente requerido por el desarrollo no agrícola, sin comprimir su crecimiento,* sea por la reducción de la tasa de ganancia o por la de las posibilidades de capitalización agrícolas. Pero un crecimiento equilibrado de ambos sectores sólo puede estar originado en un aumento continuo de la productividad agrícola.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y SU EXPLICACION

EVOLUCION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

En cada año la *oferta global de productos agropecuarios* surge de adicionar, a los bienes de este origen que se producen en el país, aquellos que es necesario traer del exterior. A su vez, dicha oferta debe abastecer a una demanda, que está constituida por las diversas necesidades nacionales de alimentos y materias primas del sector y, además, por las exportaciones o demanda externa. Desde una perspectiva histórica, la oferta y la demanda globales deben coincidir, vale decir:

OFERTA		DEMANDA
Producción + Importaciones	=	Utilización interna + Exportaciones

Lo anterior está poniendo de manifiesto la interdependencia existente entre estas cuatro variables básicas y, por lo tanto, la imposibilidad de sacar conclusiones significativas del análisis aislado de cada una de ellas sin relacionarla con las demás, y también con la población del país, que es la destinataria final del esfuerzo productivo.

Así, el aumento de la productividad puede estar originado por, o destinado a: i) satisfacer la demanda interna; ii) generar mayores saldos exportables; iii) sustituir importaciones, o sea, recomponer la oferta sin modificar su nivel, y iv) una combinación cualquiera de las tres posibilidades mencionadas antes. A la inversa, una disminución de la producción o su crecimiento insuficiente puede afectar negativamente a la disponibilidad interna de productos del agro y a las exportaciones, o requerir un aumento de las importaciones.

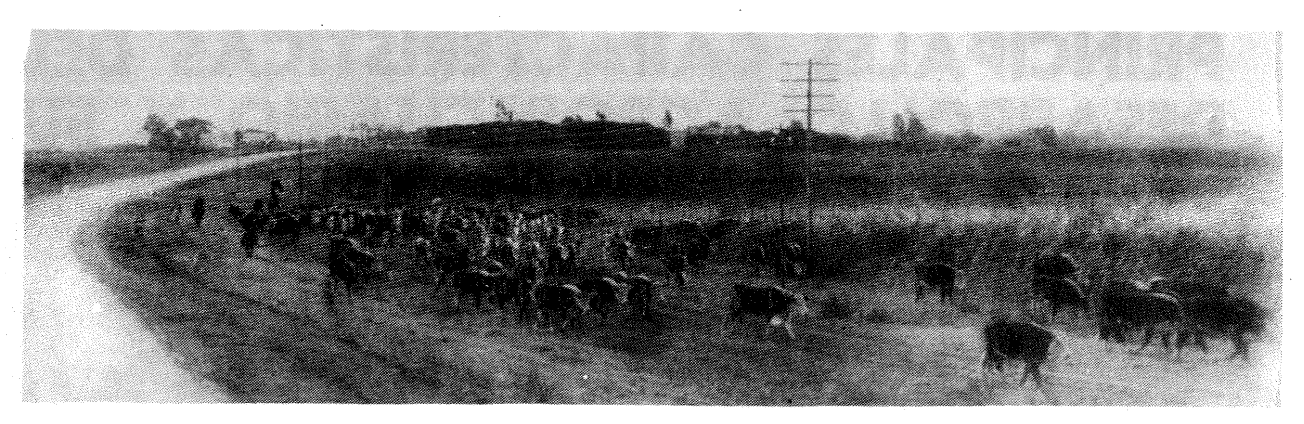


Foto: Daniel Vidart.

Tropa rumbo a la feria ganadera. La producción agropecuaria por habitante sigue estancada.

EVOLUCION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA

Las informaciones disponibles, basadas en datos oficiales del Ministerio de Ganadería y Agricultura y del Banco de la República, indican que entre los trienios 1935/37 y 1962/64, la producción del sector aumentó 48.5 por ciento, es decir en 1.5 por ciento acumulativo anual. Aun cuando esta cifra en sí misma ya parece pequeña —piénsese que a dicho ritmo se necesitan 47 años para duplicar la producción— según lo antes señalado todavía no es posible extraer conclusiones importantes. Desagregando el análisis por períodos, puede comprobarse que hasta 1945 la producción estuvo totalmente estancada, y que en el decenio siguiente tuvo el mayor crecimiento registrado en el país —casi 5 por ciento acumulativo anual— para luego volver a deteriorarse ligeramente.

Una primera comprobación de gran interés surge al comparar el crecimiento de la producción con el que ha tenido la población del país. En el mismo período, la población creció un 42.7 por ciento, o sea 1.35 por ciento anual, lo cual significa que la producción por habitante casi no experimentó cambios en los últimos 30 años. Esta conclusión cobra mayor gravedad si se piensa que desde 1955 el estancamiento de la producción es absoluto —inclusive con años de deterioro notorio— no presentando ningún síntoma que permita prever el nacimiento de una nueva tendencia al crecimiento. Lo anterior significa que cualquier mejoramiento importante de las condiciones alimentarias del país habría requerido un aumento relativo de las importaciones o una reducción de las exportaciones agropecuarias, consecuencias ambas totalmente negativas para el desarrollo del sector.

En el Cuadro Nº 1 se resumen, para algunos períodos, las principales cifras necesarias para un análisis más profundo. Valorando las variables mencionadas a los precios constantes de 1963 —lo cual elimina los efectos de las variaciones de precios, pudiéndose así apreciar la evolución de las cantidades consumidas, exportadas, etc.— puede concluirse que la mencionada tendencia de la producción estuvo asociada a:

i) Un aumento de la oferta global de productos agropecuarios de sólo casi 32 por ciento, que es 10 por ciento menor al crecimiento registrado por la población;

ii) Un crecimiento de 2.045 a 2.951 millones de pesos de la disponibilidad interna de estos productos, también desde 1935/37 a 1962/64, que —si se lo considera en términos por habitante— se transforma en una total falta de progreso. En cambio puede verse que este progreso existió hasta fines de la década de los cuarenta y comienzos de la de los cincuenta, lo que permitió temporariamente mejorar la dieta de la población;

iii) El volumen físico de las exportaciones aumentó de 900 a 933 millones de pesos en todo el período, es decir únicamente 3.5 por ciento en casi 30 años. O sea que, por habitante, las exportaciones agropecuarias se deterioraron notablemente, lo cual fue un factor negativo de gran trascendencia para el crecimiento del país. Debe recordarse que Uruguay no dispone de otros importantes productos de exportación y que debe importar casi todos los combustibles, maquinarias y otros bienes de capital y numerosas materias primas industriales, productos todos cuya disponibilidad por habitante es necesario aumentar rápida y sostenidamente, si es que se quiere dinamizar el proceso de desarrollo; y

iv) Una disminución en términos absolutos y por habitante de las importaciones de bienes de origen agropecuario, como consecuencia de la sustitución de algunas de ellas por producción nacional, que en parte contrarrestó el efecto negativo originado en la disminución relativa de las exportaciones.

Ante este panorama tan poco alentador es posible preguntarse cuáles hubieran sido los resultados obtenidos si el país hubiera sido capaz de elevar la tasa de crecimiento del sector al 2.5 por ciento anual, en lugar del 1.5 por ciento. Cabe señalar que aquella tasa es sumamente moderada, tanto en la comparación internacional —recuérdese, por ejemplo, que la población de la mayoría de los países de América Latina viene creciendo a

Cuadro Nº 1

EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(Promedio anual para algunos períodos)

PERÍODOS	Producción (a)	Importaciones	Oferta / Demanda	Demanda Interna	Exportaciones
I. TOTAL (En millones de pesos a precios de 1963)					
1935/37	2.310	635 (b)	2.945	2.045	900
1948/50	2.871	676	3.547	2.494	1.053
1962/64	3.432	452	3.884	2.951	933
1962/64 (c)	4.500	250	4.750	3.100	1.650
II. POR HABITANTE (En pesos a precios de 1963)					
1935/37	1.245	342	1.587	1.102	485
1948/50	1.327	312	1.639	1.152	487
1962/64	1.296	171	1.467	1.115	352
1962/64 (c)	1.700	95	1.795	1.171	624
III. COMPOSICIÓN (En índices, con oferta o demanda = 100)					
1935/37	78	22	100	69	31
1948/50	81	19	100	70	30
1962/64	88	12	100	76	24
1962/64 (c)	95	5	100	65	35

Fuente: Elaborado sobre la base de informaciones de CIDE Agropecuario y del Banco de la República.

(a): No incluye frutas y hortalizas.
(b): Estimación.
(c): Corresponde a lo que habría ocurrido si el crecimiento de la producción hubiera sido de 2.5 por ciento anual, en lugar del 1.5 por ciento que realmente fue.

casi 3 por ciento anual— como con respecto a la capacidad potencial de producción que tiene el país, tal como se verá más adelante.

Con un aumento acumulativo anual de 2.5 por ciento la producción se habría duplicado entre 1935 y 1963, lo cual habría permitido, según lo muestra el Cuadro Nº 1:

i) Incrementar la oferta global en poco más de 61 por ciento, o sea casi 20 por ciento más que la población;

ii) Mejorar la disponibilidad interna de productos agropecuarios lo suficiente como para resolver las carencias alimenticias que todavía afectan a una proporción relativamente importante de la población;

iii) Aumentar las exportaciones en 1 por ciento anual acumulativo por habitante. Ello significaría que las exportaciones alcanzarían actualmente a casi 300 millones de dólares, en lugar de 155 millones de dólares —también a precios del año 1963— con lo cual se habría evitado la continua penuria de divisas y el actual endeudamiento con otros países, factor importante en la disminución manifiesta de la soberanía nacional; y

iv) Eliminar totalmente las importaciones de azúcar y otros productos que pueden ser perfectamente obtenidos en el país, y disminuir en una cuarta parte diversas importaciones parcialmente sustituibles. Con ello estas importaciones se habrían reducido de 30 a 18 millones de dólares anualmente, contribuyendo a los propósitos mencionados en iii). (Véase de nuevo el Cuadro Nº 1.)

La vuelta del oro, dorada ilusión. El país sigue endeudado y enfeudado. (Caricatura: Centurión).



Algunos detalles adicionales pueden precisar más lo anterior. Si se separa la producción agrícola —trigo, maíz, etc.— de la pecuaria, puede apreciarse que la primera tuvo un crecimiento algo mayor, 2 por ciento al año, en tanto la segunda lo hizo al 1.3 por ciento anual, con lo cual su nivel por habitante se ha deteriorado. La producción agrícola fue especialmente dinámica entre los años 1947 y 1955, en lo principal debido a la expansión de las áreas cultivadas, de 1 a 1,5 millones de hectáreas. Como se recordará, diversas medidas especiales de fomento —precios, crédito, compras estatales en períodos de cosecha— determinaron mayores siembras de trigo, girasol y arroz, en tierras anteriormente ocupadas por la ganadería. Luego de 1955 la producción agrícola volvió a deteriorarse y las áreas con cultivos son actualmente alrededor de 1,2 millones de hectáreas.

En general, el escaso dinamismo de la producción pecuaria subsistió a lo largo de los 30 años y sólo fue quebrado por los efectos negativos de la gran sequía 1942/43 y la recuperación posterior. Se debe fundamentalmente al deterioro de la producción total y por habitante de carnes bovinas y ovinas, que sólo fue compensado por un incremento bastante significativo de la producción de leche y de la lana, aunque esta última sólo hasta 1955. En definitiva, sólo la leche y el girasol, junto a otras producciones menores, como el arroz y la remolacha azucarera, tuvieron crecimientos aceptables.



Foto: Horacio Añón.

El Uruguay está en condiciones de autoabastecer sus necesidades de madera.

Según se ha mencionado, se han sustituido importaciones de productos tales como aceites, azúcar, y parcialmente papas, algodón, etc. Sin embargo, en 1963 todavía se importaban productos agropecuarios por casi 30 millones de dólares, la mitad de los cuales son sustituibles por producción nacional. Además, se traían del exterior más de 10 millones de dólares en maderas y otros productos del bosque, que en su gran mayoría el país debería producir.

El escaso crecimiento de la producción no podría atribuirse a la falta de demanda interna o externa. Se mencionan más adelante las carencias alimentarias de algunos sectores de la población, a quienes un ingreso mayor y mejor distribuido hubiera permitido materializar una demanda superior a la realmente habida. Es decir, existe todavía una demanda potencial insatisfecha de estos productos.

Por otra parte, aunque la demanda no hubiera sido mayor, la producción podría haber crecido más para completar el proceso de sustitución de importaciones. Finalmente, el mercado mundial de productos de exportación —especialmente de carnes y lanas— creció mucho más que lo que lo hicieron los envíos del país al exterior, lo cual prueba que el estancamiento de las exportaciones fue provocado por la falta de suficiente producción interna y no por deficiencias de la demanda externa. De esta manera, ahora sólo se exporta el 24 por ciento de la oferta global, en relación al 31 por ciento de antes de la guerra (cuadro Nº 1).

Los comentarios anteriores se refieren al período que termina en 1962/64, hasta cuando se dispone de estadísticas más detalladas. Posteriormente, existieron algunos aumentos de producción en 1965 y 1966, seguidos de un tremendo deterioro en 1967 y 1968, en parte debido a contingencias climáticas especialmente desfavorables. Por lo tanto, la situación actual del país, incluyendo aspectos esenciales como la disponibilidad de divisas, la ocupación de mano de obra y el nivel alimentario, es más dramática que la señalada, lo cual hace cada vez más difícil y mediato el proceso de recuperación, aunque también más urgente la inauguración de una política seria para lograrlo.

EL CONSUMO DE ALIMENTOS

El consumo de alimentos constituye la porción principal de la demanda de productos de origen agropecuario: alrededor de las 4/5 partes. Las características naturales del país han permitido mantener en términos generales una situación alimentaria muy satisfactoria, que sólo es superada por unos pocos países en el mundo y que difiere en forma radical de lo que ocurre en el mundo subdesarrollado.

Cuadro Nº 2

DISPONIBILIDADES ALIMENTARIAS MEDIAS POR PERSONA Y POR DÍA (a)

	CALORÍAS (en unidades)		PROTEÍNAS (en gramos)	
	1950/52	1962/64	1950/52	1962/64
1. Cereales	921	929	26.8	27.4
2. Raíces y tubérculos	111	131	2.0	2.4
3. Azúcar	395	390	—	—
4. Leguminosas secas	31	25	1.6	1.2
5. Hortalizas y frutas	108	99	2.2	2.1
6. Carnes	789	648	46.4	38.3
7. Huevos	31	35	2.4	2.6
8. Pescado	4	6	0.5	0.8
9. Leche y derivados	299	342	16.4	18.8
10. Grasas y aceites	215	283	...	0.1
TOTAL	2.904	2.888	98.2	93.9
— Proteínas de origen animal			32.5	33.2
— Proteínas de origen vegetal			65.7	60.7

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura y CIDE — Sector Agropecuario, Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay — Montevideo, 1967.

(a): Calculadas al nivel de suministros al por menor.

Así, con relación a un requerimiento medio estimado en 2.750 calorías por persona y por día, para mantener en el Uruguay una buena alimentación, el país dispuso hasta 1964 de aproximadamente 2.900 calorías y, en algunos años, de una cantidad aun mayor. Lo mismo podría decirse respecto del nivel medio del consumo de proteínas, donde se superan largamente los 70 gramos por persona y por día que son indispensables. Además, de los 95 gramos de proteínas de que se dispone, algo más de 60 son de origen animal, situación apenas superada por Estados Unidos y Nueva Zelandia y superior a la de todos los restantes países, desarrollados o subdesarrollados (ver Cuadro Nº 2).

Sin embargo, aquellas cifras globales encubren importantes insuficiencias de algunos grupos de la población, especialmente en cuanto a vitaminas de distintos tipos, debidas a la falta de hortalizas, frutas, etc., en la dieta de, por ejemplo, los trabajadores desocupados y los minifundistas. También existe, agravado en años recientes, déficit de calorías y proteínas, tanto en sectores rurales como, cada vez más, entre los desocupados de las ciudades.

DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

El insuficiente ritmo de crecimiento de la producción, que no pudo atribuirse a la falta de demanda, podría haberse originado en la escasez de factores productivos, como los recursos naturales, la mano de obra, el capital, etc. Pero aun estando ellos disponibles cabría la posibilidad de que diversos obstáculos hubieran impedido su uso más intenso o una adecuada combinación de los mismos. Lo último refleja la tecnología de producción; su evolución pasada y su situación actual puede ser medida a través de distintos indicadores, principalmente los que miden la productividad.

RECURSOS NATURALES

¿Qué características, positivas o no, presentan la tierra, el clima y el agua, para la producción agropecuaria?



Foto: Mario A. Persichetti.

El país de las sombras anchas...



Foto: Germán Wettstein

...a veces sostiene pesos demasiado leves.

La disponibilidad de tierras agropecuarias en el país es excepcionalmente favorable, lo cual puede ser demostrado si se hace referencia simultáneamente a tres elementos: las tierras aptas en relación con la superficie total del país; las hectáreas de suelo útil por habitante y la calidad media del mismo.

Según los últimos censos agropecuarios, la superficie ocupada productivamente en agricultura y ganadería alcanza a poco más de 16.5 millones de hectáreas, en relación a una superficie total del país estimada en 18.7 millones de hectáreas (187 mil Km²). Esto es, sólo algo más del 10 por ciento del territorio no tiene uso agropecuario, por estar ocupado por ciudades, carreteras, lagunas y algunas tierras improductivas. Piénsese que en América Latina sólo el 30 por ciento de la superficie

Cuadro Nº 3

DISPONIBILIDAD DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN VARIOS PAÍSES (Año 1965)

PAÍSES	Superficie territorial (millones de Hás.)	Tierras agropecuarias (a) (millones de Hás.)	Población (millones de habitantes)	Proporción de tierras productivas (en %)	Superficie productiva por habitante (en Hás.)
Uruguay	18.7	16.5	2.7	88	6.1
Argentina	277.7	137.8	22.4	50	6.2
Bolivia	109.9	14.4	4.1	13	3.5
Brasil	851.2	137.0	82.2	16	1.7
Chile	75.7	14.6	8.8	19	1.7
Colombia	113.8	19.7	18.1	17	1.1
Ecuador	28.4	5.1	5.2	18	1.0
Perú	128.5	30.0	11.7	23	2.6
Venezuela	91.2	21.9	8.7	24	2.5
América Latina	2.059.0	615.0	246.0	30	2.5
Estados Unidos	936.3	440.2	194.6	47	2.3
U. R. S. S.	2.240.2	614.1	230.6	27	2.7
Francia	54.7	34.0	48.9	62	0.7
Alemania Rep. Federal	24.7	14.0	56.8	57	0.2
Italia	30.1	20.4	51.6	68	0.4
Reino Unido	24.4	19.6	54.6	80	0.4
Canadá	997.6	64.4	19.6	6	3.3
Nueva Zelandia	26.9	13.6	2.6	51	5.2
Australia	768.7	485.8	11.4	63	42.6

Fuente: FAO, Anuario de Producción, Roma 1967.

(a): No incluye tierras forestales.

tiene aptitud para la explotación agropecuaria y que en los principales países agrícolas del mundo dicha relación oscila entre 50 y 60 por ciento, existiendo en casi todos ellos, además, accidentes geográficos que dificultan las comunicaciones. Desde el segundo punto de vista, Uruguay tiene más de 6 hectáreas productivas por habitante, magnitud que sólo es igualada en el mundo por Argentina y sobrepasada por Australia, con más de 40 hectáreas. América Latina sólo tiene, en promedio, 2,5 hectáreas útiles por habitante (Cuadro Nº 3).

Finalmente, aun cuando no existen todavía en el país informaciones definitivas, algunas investigaciones realizadas por el CIDE Agropecuario en 1963 permiten determinar la calidad de los suelos, a través de la capacidad de uso de los mismos. Existirían en el país diversas clases de suelos, que pueden ser agrupados en cuatro grandes grupos. El más pobre —principalmente el este de los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, y parte de Tacuarembó, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo— admite un uso ganadero bastante extensivo, ya que sólo una pequeña fracción es cultivable. Una segunda zona —norte de Artigas, Florida y el este del país próximo a las lagunas Merín, Negra, etc.— admite un uso agrícola mayor, puesto que alrededor del 30 por ciento del suelo es cultivable sin riesgos de erosión. Aquella proporción aumenta a poco más de 60 por ciento en la zona agrícola - pastoril y a cerca de 80 por ciento en la zona principalmente agrícola, estas dos últimas ubicadas básicamente en el sur y litoral oeste del país.

Lo anterior puede sintetizarse en unas pocas cifras, que dan una idea clara de la capacidad potencial de las tierras uruguayas. Es posible cultivar alrededor de 6 millones de hectáreas; de ellas, por razones técnicas, de erosión, etc., pueden cultivarse anualmente 3.5 millones de hectáreas, debiendo ocuparse el resto con praderas artificiales permanentes, de alta productividad en la ganadería. Aquellos 3.5 millones para la agricultura admiten un uso bastante intenso y diversificado en cereales, oleaginosas, frutales, hortalizas, remolacha, etc. Tanto o más destacable que estas posibilidades del país para la agricultura propiamente tal, es su potencialidad ganadera: absolutamente todas las tierras ganaderas admiten diversos mejoramientos que triplican o cuadriplican la producción de carne y lana obtenida actualmente por hectárea de pasto natural. Pero estos métodos sólo han comenzado a emplearse en años recientes, ya que anteriormente eran desconocidos en el país y consisten en: fertilizar el campo natural; incorporar a la pradera natural nuevas especies forrajeras y fertilizarla; y remplazar aquéllas por praderas artificiales cultivadas, que duran varios años (Cuadro Nº 4).

Lo anterior es suficiente para demostrar que *también la calidad de los suelos es comparativamente favorable y compatible con un nivel de producción sustancialmente superior al actual.* Piénsese solamente que cerca de la tercera parte de la superficie del país son suelos profundos *cultivables,* en tanto que para América Latina los suelos *agropecuarios* —cultivables o no— alcanzan a menos de la tercera parte del territorio.

Conviene ver ahora el uso que realmente se ha venido haciendo de los suelos del país, y contrastarlo con aquellas posibilidades potenciales. En cultivos sólo se utilizan 1.7 millones de hectáreas —incluyendo cerca de 400 mil hectáreas de avena, sorgos y otras praderas forrajeras anuales—, o sea menos de la mitad de lo posible. Además prevalecen aquellos más extensivos, que ocupan poca mano de obra, fertilizantes, etc. y producen menos ingresos por hectárea, como el trigo, el lino y el girasol, en tanto que los más intensivos, como frutales, viñedos, hortalizas, papas, remolacha, etc., disponen de áreas relativamente pequeñas. En la ganadería la subutilización impresiona aun más. En 1963 más de 14 millones de hectáreas eran pastos naturales y, aunque todas ellas eran mejorables, sólo 150 mil hectáreas lo habían sido. Aun cuando en 1968 las pasturas mejoradas se estimaban en 750 mil hectáreas, la afirmación anterior sigue siendo válida (Cuadro Nº 4).

Cuadro Nº 4

USO ACTUAL Y USO POTENCIAL DE LAS TIERRAS PRODUCTIVAS

	Uso actual (1963) (En millones de Hás.)	Uso potencial (En millones de Hás.)
1. Cultivos anuales o permanentes	1.675	3.375
—Cereales de invierno, lino y otros (a)	1.248	1.635
—Maíz, sorgos, girasol y maní	416	1.445
—Arroz	21	95
2. Praderas	14.325	12.625
—Artificiales permanentes	105	2.400
—Mejoradas en cobertura	20	6.540
—Naturales fertilizadas	20	3.685
—Naturales	14.180	—
3. Forestal	600	600 (b)
TOTALES	16.600	16.600

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura y CIDE Sector Agropecuario: **Los suelos del Uruguay. Su uso y manejo,** Montevideo, 1967.

(a): Incluye praderas forrajeras anuales.

(b): Pueden forestarse también tierras ganaderas.

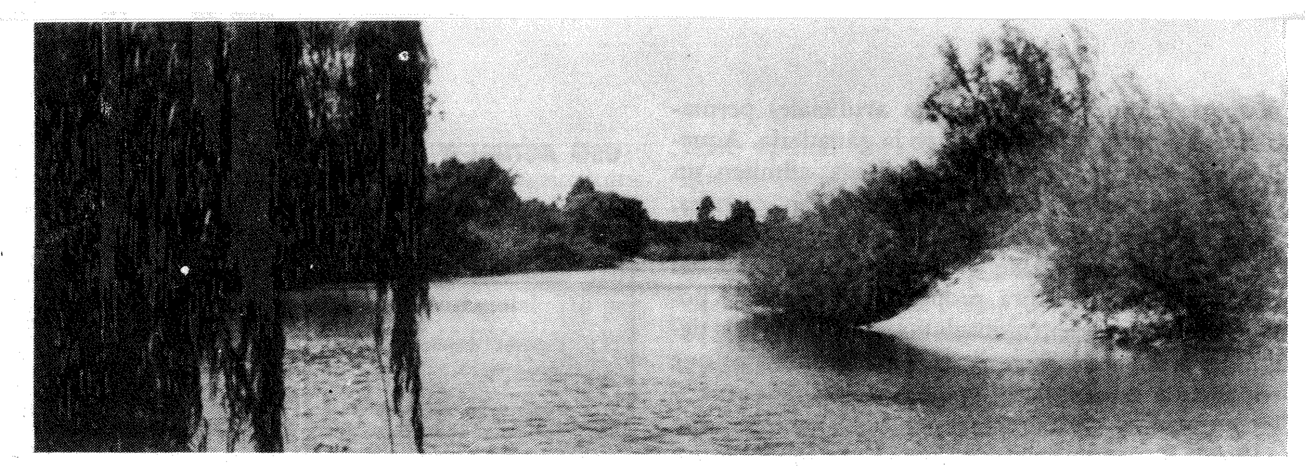


Foto: Horacio Añón.

La disponibilidad de aguas del país es apropiada para la agricultura y la ganadería.

Finalmente, *además de esta subutilización general de las tierras, muchas de ellas están siendo usadas o manejadas en forma inapropiada, lo cual ha provocado su erosión,* es decir disminuido su fertilidad natural y, en algunos casos, destruido la capa productiva del suelo. Todo ello afecta negativamente los rendimientos por hectárea. *El monocultivo y las deficientes prácticas culturales en la agricultura y el sobrepastoreo en la ganadería agravan la incidencia de algunos factores físicos —pendiente del suelo, lluvias torrenciales, etc.— que en el país favorecen la erosión.* Las estimaciones existentes indican que algo más de 3 millones de hectáreas, esto es, casi la quinta parte de la superficie productiva, está afectada por este grave problema.

En definitiva, puede comprobarse que la disponibilidad de tierras no ha sido limitante de la expansión agropecuaria, ni lo será en el futuro previsible. Para ello basta intensificar y tecnificar su uso. En este sentido conviene destacar un elemento esencial: el Uruguay ya viene utilizando prácticamente la totalidad de sus tierras desde hace varias décadas. O sea, si bien la dotación de este recurso es favorable, no hay posibilidades de aumentarla. Desde este punto de vista, entonces, la estrategia para el aumento de la producción agropecuaria global sólo puede basarse en: i) mejoramientos técnicos que aumenten los rendimientos por hectárea de cada rubro productivo; ii) subsidiariamente, ya que tiene limitaciones por el lado de la composición de la demanda, sustitución de productos con menor valor agregado por hectárea por otros con uno mayor; por ejemplo, ganadería extensiva por agricultura o por lechería, trigo o maíz por frutales, hortalizas, remolacha, etc.; y iii) una combinación de las dos posibilidades anteriores.

En cuanto al clima y la disponibilidad de aguas, puede señalarse que en general son apropiados para la agricultura y la ganadería practicada en el Uruguay. Las precipitaciones medias, que superan los 1.000 milímetros anuales, y las temperaturas son favorables, aun cuando las primeras presentan el inconveniente de su irregularidad, que provoca frecuentes períodos de sequía o de humedad excesiva. Las heladas también producen perjuicios variables según los años. La disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas alcanzaría para regar

por lo menos medio millón de hectáreas, además de satisfacer las necesidades del ganado. Sin embargo, sólo se regaban en 1961 algo más de 26 mil hectáreas, básicamente arroz, caña de azúcar, y algunas hortalizas y árboles frutales. Dada la topografía del país no existe prácticamente riego por gravitación o desnivel, debiéndose elevar el agua desde su fuente por métodos mecánicos que requieren combustibles e importantes inversiones. Todo ello encarece el riego y le quita prioridad frente a otras soluciones técnicas para aumentar la producción. Salvo en los cultivos que ya se riegan, a los cuales cabría agregar quizás otros como la remolacha y las papas y, en la ganadería, pequeños núcleos de praderas artificiales regadas como defensa frente a las sequías en zonas donde el riego es más barato, su generalización no se justifica en el estado actual del desarrollo técnico del país.

Entonces, *sin duda las variaciones del clima continuarán produciendo oscilaciones anuales en el volumen de la producción.* Pero es posible intensificar y tecnificar los métodos empleados, de manera tal que dichas oscilaciones ocurran a partir de un nivel de producción sustancialmente superior y creciente.

MANO DE OBRA

Conforme a lo expresado en el capítulo inicial, *ni la disponibilidad de mano de obra ni su calificación podrían haber frenado el desarrollo del sector*

Tanto la población rural —definida como aquella que vive en predios rurales o en pueblos de menos de 1.000 habitantes— como la población que económicamente depende de actividades agropecuarias pueden estimarse para 1963 en alrededor de 450 mil personas, es decir el 17 por ciento de la población total del país, que según el Censo era de 2.650.000 habitantes. Otro 45 por ciento vivía en Montevideo y el 38 por ciento restante en los sectores urbanos del interior. A partir del Censo de 1966 se puede estimar que en ese año la población rural descendió a 400 mil personas, o sea 14 por ciento de la total. Por otra parte, la población que vive en predios agropecuarios, luego de haber aumentado en términos absolutos durante la primera mitad de este siglo, ha descendido significativamente después: de esta manera, mientras en los 43 años transcurridos entre 1908 y 1951 su participación relativa en el total nacional sólo bajó de 24 a casi 20.5 por ciento, en los 15 años siguientes dicha proporción se redujo a 12 por ciento (Cuadro Nº 5).

Las cifras anteriores *ubican al Uruguay entre los países más urbanizados de todo el mundo,* si-

Cuadro Nº 5

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS SEGÚN VIVA O NO EN PREDIOS AGROPECUARIOS

AÑOS	POBLACIÓN			COMPOSICIÓN	
	En predios rurales	Otra	Total	En predios rurales	Otra
	(En miles de habitantes)			(En porcientos)	
1908	260	817	1.077	24	76
1916	270	1.024	1.294	21	79
1930	330	1.368	1.698	19	81
1937	342	1.534	1.876	18	82
1951	454	1.773	2.227	20	80
1956	414	1.983	2.397	17	83
1961	390	2.184	2.574	15	85
1966	328	2.749		12	88

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura, Censos Generales Agropecuarios, y Dirección General de Estadística y Censos.



Foto: Horacio Añón.

La ocupación zafral a duras penas esconde las angustias de una desocupación plena.

tuación absolutamente diversa a los de menor desarrollo económico relativo. Además, en el último decenio la migración rural-urbana alcanzó a 15 mil personas al año. Esta cifra deriva, por una parte, de un crecimiento vegetativo de la población del campo de 6 mil personas (cálculo de CINAM) que, debido a la migración, se ha convertido en un decrecimiento medio de 9 mil habitantes anualmente.

Estos movimientos de la población podrían haberse originado en incrementos masivos de la productividad y de la producción agropecuaria, junto a una expansión del empleo no agrícola, en cuyo caso sería un factor positivo que indicaría el progreso económico del país. Sin embargo, ya se ha señalado que no ha ocurrido así y precisamente la aceleración de la migración coincidió primero con la mecanización acelerada y, luego de 1955, con un estancamiento total de la producción del sector. Además, las investigaciones realizadas por el CIDE Agropecuario demostraban que en 1963, a pesar de la migración, existían todavía 8 mil personas permanentemente desocupadas y otras 30 mil que no tenían ocupación en los meses de junio, julio y agosto, en un total de 185 mil personas activas. Finalmente, cabe agregar que en ese mismo año la tasa de desocupación en los sectores urbanos alcanzaba al 12 por ciento, que es muy elevada y superior a la agropecuaria. Ello prueba dos cosas: i) los migrantes rurales no se ocuparon dinámicamente a mayores niveles de productividad, y ii) en esas condiciones, la atracción de la ciudad no podría ser el principal factor explicativo de la disminución de la población rural.

Entonces, *el estancamiento de la producción agropecuaria, junto con el acelerado ritmo de tractorización agrícola operado entre 1948 y 1955 y la agravación de la extensividad de la explotación ganadera, son los factores que han expulsado mano de obra del campo,* venciendo las conocidas tendencias de la población a permanecer en sus lugares de origen. A lo anterior *habría que agregar las deficiencias de los servicios rurales en materia de vivienda, salud, educación y previsión social, así como las escasísimas posibilidades de que los peones zonales y los de extensas zonas ganaderas puedan mantener una vida familiar normal.* En el fondo de todo ello se encuentran, como se verá, el *latifundio* y su contrapartida lógica, el *minifundio.*

Se explican así los niveles comparativamente altos de la productividad de la mano de obra rural, que no difiere de la existente en el resto de la economía. En los predios pequeños, donde sobra mano de obra para la tierra de que disponen, dicha productividad todavía es escasa; al mismo tiempo es extraordinariamente elevada en los grandes predios ganaderos, donde coincide con una muy pequeña producción por hectárea, y con un alto nivel de ganancias, si se tiene en cuenta los bajos salarios e impuestos que pagan.

Todo esto implica una doble contradicción entre la situación imperante —que beneficia sólo a unos pocos empresarios— y los intereses nacionales. Por una parte, la tecnología de los grandes establecimientos que controlan la mayor parte de la superficie del país tiende a ahorrar mano de obra, sustituyéndola por maquinarias cuando es necesario, y a explotar enormes extensiones con baja producción por hectárea, a pesar de lo cual reciben altos ingresos. Pero ello es totalmente inconveniente para el país en su conjunto, donde hay gran desocupación de mano de obra, siendo en cambio mucho más escasos el capital, las divisas para importaciones y especialmente la tierra, cuyos aumentos de productividad son entonces los únicos que pueden elevar el nivel global de la producción. La segunda contradicción se plantea entre la combinación de recursos que utilizan los grandes predios y la de los pequeños. En éstos la mano de obra es abundante y no se la puede emplear plenamente debido a la escasez de tierra, la cual a su vez se sobreutiliza, circunstancia que contribuye a su erosión.

CAPITAL

La magnitud de los bienes de capital empleados en el sector, los cambios que ha experimentado en los últimos años y su composición sirven también para explicar la evolución que ha tenido la producción.

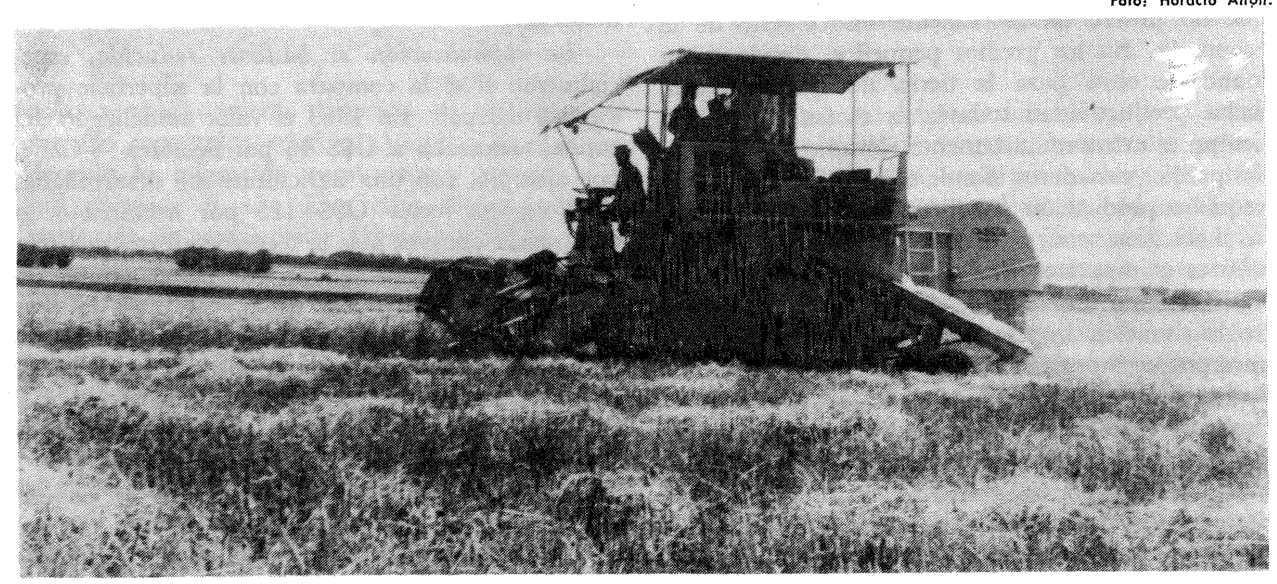
La capitalización es bastante reducida, especialmente si se la compara con la superficie productiva del país. En 1963 el valor actualizado del capital alcanzaba a U$S 46 por hectárea —Chile, por ejemplo, con una agricultura no desarrollada, tenía en esa fecha U$S 125 por hectárea— lo cual revela una vez más la tecnología extensiva que prevalece. Conviene aclarar que en el capital no se incluye el valor de la tierra, que para la economía en su conjunto es un recurso natural no formado por el esfuerzo humano, ni el de la vivienda, en este caso por tratarse de un capital afectado a la producción de servicios de habitación, excluidos del valor de la producción agropecuaria.

Por otra parte, *el crecimiento neto del capital agropecuario en la última década ha sido ínfimo, 0.4 por ciento anual, tasa con la cual es imposible*

fundamentar un adecuado crecimiento de la producción. Esto no se ha debido a la falta de capacidad de ahorro del sector. El excedente agropecuario alcanza elevados niveles y, en los hechos, una alta proporción del ahorro nacional proviene de la agricultura, aunque luego se canaliza hacia otros sectores económicos y se envía al exterior. Esta escasa reinversión se origina en las mismas causas que han venido trabando el desarrollo tecnológico del agro, que en definitiva constituyen el objeto de este estudio.

La *composición del capital* es otro de los indicadores eficaces de las características técnicas de las explotaciones. El primer hecho destacable es que más del 50 por ciento del capital a valores actuales está constituido por las existencias de ganado y, si se adicionan otras mejoras indispensables en toda explotación, como galpones y alambrados, aquella proporción llega a casi el 70 por ciento. Por lo tanto, los bienes de capital que de alguna manera revelan una modernización técnica de la producción —como praderas artificiales permanentes, junto con las aguadas y los alambrados que le están asociados, y las maquinarias y los diversos equipos— sólo representan el 30 por ciento restante. Aun más: dentro de estas últimas, el rubro ampliamente mayoritario es el de maquinarias y equipos, integrado básicamente por tractores y cosechadoras. Como se dijo, dichas maquinarias están destinadas a sustituir mano de obra más que a incrementar la eficiencia de la producción, traducida en mayores rendimientos por hectárea, que es lo que el país necesita. Por tanto, no significan en el Uruguay una modernización hacia una más conveniente combinación de recursos productivos. En cambio, el capital en praderas artificiales y maquinarias para ensilaje y henificación —que permitirían alimentar el ganado en épocas críticas de sequía, o en el invierno, cuando el pasto natural crece muy poco— es insignificante, lo cual se corresponde con una explotación pecuaria de tipo pastoril. Casi no existen en el país inversiones que ayuden a producir más por hectárea o por cabeza de animal en existencia.

Apenas el 30 % del capital del sector está destinado a modernizar las técnicas productivas.
Foto: Horacio Añón.



Una comparación más: en Australia las existencias de animales sólo representan el 15 por ciento del capital, mientras que las praderas y otras mejoras destinadas a hacer producir más intensamente a los primeros —como praderas artificiales, aguadas, riego, alambrados, etc.— alcanzan al 70 por ciento del capital, en relación a 39 por ciento en Uruguay.

Por último, cabe destacar que las mencionadas características no se han venido modificando, por lo menos hasta 1965. Los únicos cambios ocurridos entre 1955 y 1964 aun revelan aumentos de la participación relativa del capital en existencias pecuarias. Además, esto ocurrió como consecuencia de la mayor superficie ganadera —en tierras quitadas a la agricultura— y no debido a un aumento de la capacidad media de sustentación de las praderas.

TECNOLOGIA

Los métodos productivos utilizados en el agro uruguayo son, salvo excepciones destacables, extensivos y propios de una agricultura poco evolucionada. El Uruguay no ha aprovechado los importantes avances que en el campo científico se han producido en las últimas décadas, inclusive diversos nuevos conocimientos que aseguran grandes aumentos de los rendimientos.

Dicho estancamiento tecnológico afecta tanto a la agricultura como a la ganadería. En la primera se vienen empleando tierras que no deben ser cultivadas, en tanto otras que pueden serlo se mantienen con pastos naturales. *La rotación de los cultivos con praderas artificiales permanentes es una práctica casi desconocida,* a pesar de que evita la erosión y restituye al suelo los nutrientes tomados por los primeros. En cambio, ha venido primando el monocultivo o la simple sucesión de dos siembras, como trigo y maíz. Todo ello ha provocado o agravado la erosión, ha deteriorado la fertilidad del suelo y ha favorecido la acción negativa de las enfermedades, los insectos y las malezas. *El empleo de semillas certificadas de variedades adaptadas a las condiciones de clima y suelos del país es también completamente insuficiente,* aun cuando ha aumentado en el trigo en los últimos años. *Otro tanto puede decirse del uso de fertilizantes y de otros elementos químicos modernos* que eliminan o atenúan los perjuicios de las enfermedades de las plantas y de los insectos y plagas que las atacan.

La ganadería bovina y ovina cuenta con recursos naturales extremadamente favorables. Han habido notorios progresos en cuanto al mejoramiento genético, de tal manera que se dispone de un stock pecuario de calidad comparable a los mejores del mundo. Pero *los efectos favorables de estos progresos sobre la producción ya se han agotado hace años; subsisten entonces graves limitantes en cuanto a sanidad, alimentación y manejo de los animales.* La producción de carne, leche y lana no puede ser mayor por falta de alimentación y ésta es insuficiente porque está basada casi exclusivamente en la pradera natural sin ningún tipo de mejoramiento. Como se dijo, la fertilización y el mejoramiento de las praderas casi no existen, lo mismo que la conservación del forraje obtenido en las épocas del año en que aquéllas tienen buen crecimiento —principalmente prima-

vera— para ser utilizado en los períodos de escasez estacional o de sequías periódicas graves. Diversas enfermedades, como la fiebre aftosa, las parasitosis internas y la brucelosis, causan graves pérdidas de producción, a pesar de que se conocen los métodos para controlarlas. Adicionalmente, la fiebre aftosa limita el acceso a los mercados externos y en algunos de los principales —EE. UU. por ejemplo— se prohíbe la importación de carnes enfriadas y congeladas del Uruguay. Por último, las deficiencias de manejo se manifiestan en la escasa subdivisión de los predios en potreros, la falta de rotación en el pastoreo y de abrevaderos para el ganado, la poca difusión de la inseminación artificial, etc.

Esta descripción de la tecnología predominante en el país ha sido necesariamente cualitativa y podría pensarse que es pesimista en exceso. Sin embargo, conviene destacar que en muchos casos está asentada en elementos ya analizados —falta de praderas mejoradas, inconveniente estructura del capital, escaso empleo de mano de obra—. Pero existen aun dos tipos de indicadores cuantitativos para demostrar claramente aquellas afirmaciones. Ellos son: i) el nivel y la composición de los insumos y ii) las diversas medidas de productividad.

Los principales *insumos agropecuarios* son: semillas, combustibles y lubricantes, fertilizantes, plaguicidas, vacunas, medicamentos y alimentos para el ganado, y reparaciones de maquinarias y de otros activos. En su mayor parte su uso está directamente vinculado al proceso de modernización e intensificación de la producción, sea a través de mayores rendimientos por unidad de superficie, sea mediante el aumento de la productividad de la mano de obra originado en la mecanización.

En el Uruguay el empleo de insumos es todavía bajo, ya que no alcanza a representar el 25 por



Foto: C. Carbonel.

Sólo por la acción de países vecinos se ha atenuado los desastrosos efectos de algunas plagas agrícolas.

ciento del valor de la producción y, además, se ha elevado con una gran lentitud en los últimos años. Tanto o más negativo resulta aun el análisis de la composición de los insumos. Sólo el 15 por ciento de su valor lo constituyen los fertilizantes y los productos para el control de plagas y enfermedades de las plantas o de los animales, es decir los destinados a incrementar la productividad del suelo, principal vía para el desarrollo agropecuario del país. Esta proporción ha venido aumentando, ya que en 1955 sólo era de 9 por ciento. Aun así, en 1964 sólo se fertilizaba 1 de cada 100 hectáreas ganaderas, en tanto que prácticamente toda la superficie productiva agropecuaria podría serlo ventajosamente.

Otro 30 por ciento del total de insumos está formado por aquellos gastos originados en el uso de tractores, cosechadoras y otras maquinarias, y una magnitud similar por los alimentos para el ganado, que de esta manera son el principal insumo individualmente considerado. El uso de maquinarias ayuda en los predios grandes a realizar la siembra, la cosecha y otras labores en las épocas más apropiadas y con la celeridad requerida por la variabilidad del clima. Sin embargo, no tiene mayor efecto sobre los rendimientos y sustituye inconvenientemente un factor mucho más abundante en el país, como lo es la mano de obra. Casi la totalidad de los alimentos para el ganado están representados por los concentrados que se utilizan en las lecherías —principalmente los de la cuenca que abastece a Montevideo— para complementar las insuficiencias del pastoreo de los campos naturales. Como dicha alimentación en base a concentrados podría ser sustituida con ventajas por el mejoramiento de praderas ya mencionado, más que indicadores de progreso técnico estos insumos revelan prácticas productivas inconvenientes que encarecen el precio de la leche.

Existen numerosos *indicadores de productividad*, ya sean parciales o relativos a uno de los factores empleados en la producción, o globales, que, al referirla a todos los factores, constituyen la medida más exacta de la productividad y cuantifican en última instancia el proceso tecnológico del sector.

Se dijo que es fundamental incrementar los *rendimientos por unidad de superficie*, para elevar la producción. Sin embargo, salvo excepciones, *la productividad del suelo es, por una parte, muy baja y, por otra, casi no ha mostrado una evolución favorable en las últimas décadas.* En trigo, que es el principal cultivo, los rendimientos actuales oscilan alrededor de los 1.000 kilogramos, en tanto que alcanzan a 1.500 en Argentina, 1.700 en Estados Unidos y 3.000 en Francia. En el maíz la comparación es aun más desfavorable, pues los rendimientos de Argentina triplican los de Uruguay, los de Chile y Francia más que los quintuplican y los de Estados Unidos son 7 veces superiores (Cuadro 6). Sólo en lino y en arroz las diferencias son menores. Pero, además, la menor productividad de las tierras agrícolas del país era relativamente menos acentuada hace treinta años, por ejemplo, en el quinquenio anterior a la última guerra mundial. Es decir, Uruguay logró escasísimos progresos, mientras los otros países aprovechaban los nuevos conocimientos y técnicas de producción para aumentar sustancialmente sus rendimientos. Entonces, estos hechos se explican no por falta de recursos naturales apropiados, sino por deficiencias de tecnología.

La ganadería presenta una situación parecida, si no peor. En 1966 existían alrededor de 8,2 millones de vacunos, exactamente los mismos que en 1908, y 23 millones de ovinos, 3 millones menos que en aquel año. ¡A lo largo de medio siglo sólo se registraron pequeñas variaciones del stock bovino y ovino, debidas a cambios climáticos o a va-

Cuadro Nº 6

RENDIMIENTOS AGRÍCOLAS EN EL URUGUAY Y EN OTROS PAÍSES (a)

	Trigo	Maíz	Lino	Girasol	Papas	Remolacha
1. Uruguay						
1934/38	750	620	610	—	4.0	—
1948/52	870	600	530	490	3.9	—
1962/66	1.050	640	560	580	4.6	25.4
2. Argentina						
1934/38	970	1.810	650	880	5.8	—
1948/52	1.150	1.630	640	730	6.3	—
1962/66	1.490	1.840	660	700	8.9	—
3. Chile						
1934/38	1.060	1.370	—	—	8.9	—
1948/52	1.190	1.420	—	1.280	8.4	—
1962/66	1.510	3.100	—	1.200	8.8	34.7
4. Estados Unidos						
1934/38	860	1.400	420	—	7.8	26.0
1948/52	1.120	2.490	600	—	16.1	32.9
1962/66	1.730	4.300	650	—	22.7	38.8
5. Francia						
1934/38	1.560	1.580	360	—	11.2	27.6
1948/52	1.830	1.360	340	1.050	12.2	27.9
1962/66	3.000	3.400	630	1.510	18.1	39.0

Fuente: Para Uruguay, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Economía Agraria; Chile, Ministerio de Agricultura y Dirección de Estadística y Censos; otros países, FAO, Anuarios de Producción.

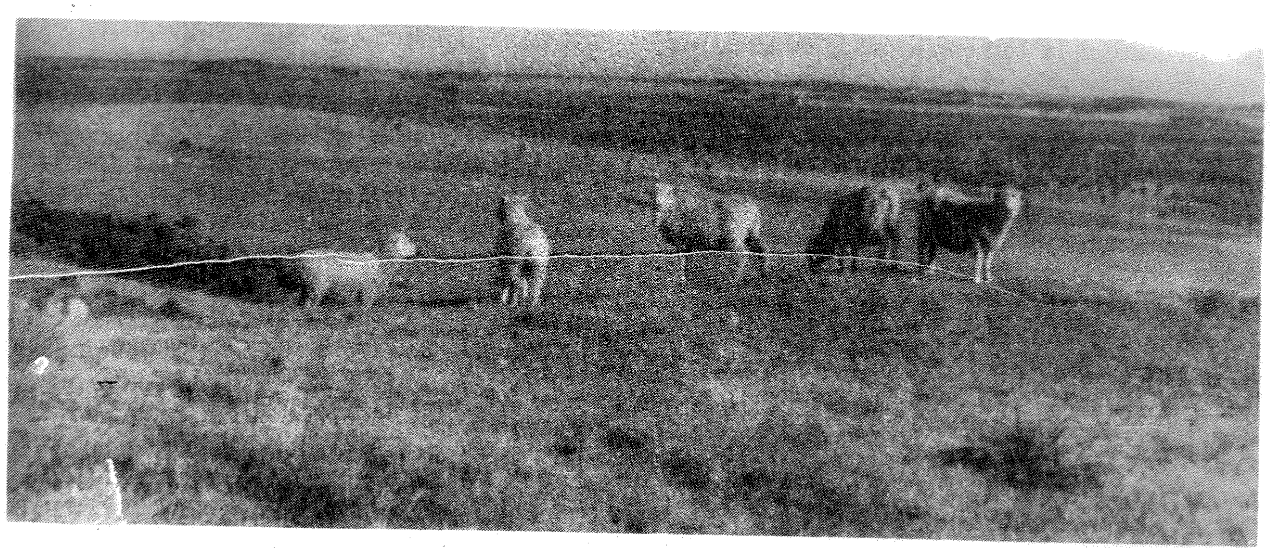
(a): Los rendimientos están expresados en quilogramos por hectárea, salvo en papas y remolacha, en que son toneladas por hectárea.

riación de las relaciones de precios entre la carne y la lana! Aun cuando esto es grave, los rendimientos por hectárea ganadera y la producción pecuaria del país hubieran podido crecer si de cada animal se obtuviera ahora más carne, leche o lana. Pero tampoco esto ocurrió, por lo menos en los últimos 30 años: se producen anualmente 37 quilos de carne bovina por animal de existencia —igual que en la pre-guerra— en tanto que en los países de ganadería desarrollada se obtienen cerca de 90 quilogramos; la producción de leche por vaca en las lecherías comerciales se ha mantenido estacionaria en 1800 litros anuales, que se comparan con cerca de 3500 litros en Nueva Zelandia, Dinamarca y Holanda; finalmente, se obtienen 3,8 quilogramos de lana por ovino; hubo algunos progresos con relación a los poco más de 3 kgs. de treinta años atrás.

En los últimos 15 años tampoco aumentó la productividad global del sector. En los países que se desarrollan, los nuevos métodos técnicos permiten aumentar el volumen de producción, aunque se mantenga incambiado el conjunto de recursos físicos utilizados. En otras palabras, un mismo esfuerzo global en materia de trabajo, capitales, tierras e insumos, si se combina y se ejecuta mejor, se traduce en una producción creciente. En el Uruguay ha venido disminuyendo la mano de obra agrícola, no ha habido cambios en la dotación de tierras y han aumentado algo el capital y los insumos utilizados. El balance conjunto de estas tendencias indica que los recursos dedicados a la actividad agropecuaria son ahora los mismos que en 1955; como la producción tampoco aumentó en este período, puede concluirse que no hubo ninguna mejora tecnológica apreciable.

ESTIMULOS ECONOMICOS A LA PRODUCCION

Anteriormente pudo comprobarse que el escaso crecimiento de la producción agropecuaria estuvo



En 1966 existían en Uruguay tres millones menos de ovinos que en 1908. Foto: Horacio Añón.

vinculado a un retraso tecnológico cada vez más acentuado. No hubo falta de mercados donde vender los productos ni agotamiento de los recursos naturales y humanos disponibles, ni tampoco escasa capacidad de ahorro para formar los capitales requeridos.

Pero la existencia de factores y recursos productivos no es suficiente. *Son necesarias, además, condiciones que impulsen su utilización en la agricultura.* En una economía capitalista, los precios y otros incentivos contribuyen a determinar las expectativas de ganancia de los empresarios, que, a su vez, promueven inversiones, mejoras técnicas y otras acciones destinadas a elevar la producción. Si la tasa de ganancia es adecuada, los nuevos capitales que se forman en el agro se reinvertirán en él y posiblemente se atraerán recursos desde otros sectores. Lo contrario ocurrirá si dicha ganancia es mayor en la industria, la construcción, el comercio o la banca.

Sin embargo, a los mencionados elementos que explican la asignación de los recursos en la producción hay que agregar otros, de naturaleza económica y extraeconómica. Por una parte, *la inmovilidad de algunos factores y el desconocimiento que tienen muchos empresarios —especialmente entre los agrícolas— de las otras oportunidades más rentables, limitan los movimientos de recursos productivos;* además, las ganancias diferenciales serían sólo temporales, ya que generan movimientos de precios que tienden a producir un nuevo equilibrio. Por ejemplo, si sólo actuaran factores económicos, una menor tasa de ganancia en el agro con relación a otros sectores ocasionaría una baja en el valor de las tierras, que restablecería la rentabilidad del sector al nivel de la de los otros. Pero en las economías agrícolas subdesarrolladas operan también otras razones sociales y políticas que modifican y a veces anulan la importancia de los estímulos económicos en la asignación de los recursos. Ellas se refieren,

por ejemplo, a la concentración de la propiedad de la tierra, como se verá más adelante.

En los hechos, la tasa de ganancia surge de una combinación de elementos físicos y monetarios. Así, ella puede elevarse por modificaciones de tipo simplemente monetario, tales como: aumento de los precios recibidos por los agricultores al vender su producción; disminución de los salarios, de la tasa de interés o de los otros integrantes del costo; disminución relativa de los impuestos que paga la actividad rural o de los márgenes que quedan en poder de los diversos intermediarios nacionales o extranjeros que comercializan los productos agrícolas, etc. Pero también influyen otros factores, vinculados a las cantidades de tierra, de mano de obra o de insumos empleados, en relación al volumen de productos obtenidos. Tal como se vio antes, las técnicas más eficaces aumentan los rendimientos por hectárea o por animal y la cantidad de producto por unidad de mano de obra, de semillas, de fertilizantes, etc., todo lo cual modifica el beneficio neto del agricultor. En esta sección sólo se analizan los factores primeramente señalados.

PRECIOS

Conviene mencionar tres aspectos principales: i) el grado y la eficacia de la intervención del Estado en la formación de los precios agrícolas; ii) la evolución del poder adquisitivo de éstos, en relación tanto a los costos de producción como a los restantes precios de la economía, y iii) la incidencia efectiva que han tenido los precios agrícolas en las decisiones de los productores.

La intervención estatal en los precios pagados a los agricultores ha sido muy amplia y alcanza a una serie de productos que en su conjunto constituyen alrededor de las tres cuartas partes de la producción agropecuaria total. Tiene diversas modalidades. Una es la fijación de los precios por decreto del Poder Ejecutivo, como ocurre en el caso del trigo, de la leche en la cuenta de Montevideo, la uva para vino, la remolacha y la caña de azúcar, etc. Otra muy importante consiste en el establecimiento de detracciones a la exportación de carnes, lana, cueros, aceite de lino, etc., las cuales disminuyen el precio que reciben los exportadores de esos productos, contribuyendo así a determinar su precio en el mercado interno. Finalmente, existen otras intervenciones de menor importancia, materializadas a través de subsidios, fijaciones de precios por los gobiernos departamentales, prohibiciones de exportaciones, etc.

La acción estatal también es significativa en materia de costos de producción. Existen subsidios a los fertilizantes, a los combustibles y lubricantes de uso rural, a ciertas semillas y a los fletes ferroviarios; exoneraciones de impuestos y derechos aduaneros a la importación de maquinaria agrícola, fertilizantes, pesticidas, etc.; finalmente los salarios rurales también se fijan anualmente por el Poder Ejecutivo.

En general, la política de precios se caracterizó en el pasado por la falta de claridad en sus objetivos, los que nunca estuvieron integrados dentro de una política general de desarrollo agropecuario; por la escasa coherencia y estabilidad de las medidas, y por una total falta de organización del Estado para llevarla a cabo, lo cual es más grave si se tiene en cuenta el alto grado de intervención que ella suponía. Por ejemplo, su ejecución ha estado fraccionada entre distintos organismos —Ministerios de Hacienda, de Ganadería y Agricultura y de Industria y Comercio; Comisión Honoraria de la Leche; Consejos Departamentales; ANCAP; AFE, etc.— entre los cuales no ha existido suficiente coordinación. Por otra parte, se emplearon



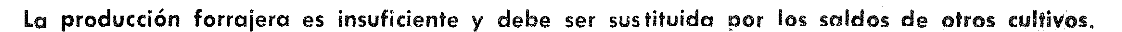
Corral de ganado característico de la mayoría de nuestros establecimientos rurales. Foto: D. Vidart.

Foto. D. Vidart.

Detrás de las paredes del galpón, el hombre de la izquierda termina la esquila. **El nivel tecnológico explica** la pobreza de los rendimientos.



Foto: H. Añón.



La producción forrajera es insuficiente y debe ser sustituida por los saldos de otros cultivos.



Foto: G. Wettstein.

Foto: G. Wettstein.

La reforma agraria —e incluso la arraigada conciencia de su necesidad— aún está lejana.

Foto: H. Añón.

El agua abunda pero falta planificar racionalmente su uso.

Foto: A. Perlas.

Aunque la mecanización en la explotación agrícola ha aumentado notablemente, esta imagen todavía es común en todo el país.

DERECHA: Qué importa el rendimiento por hectárea: mano de obra barata más naturaleza fértil es igual a ganancia segura.

Foto: G. Wettstein.

Recién apunta en algunos sectores rurales la conciencia sindical; entre los peones de estancia, éstas no son más que palabras incomprensibles.

métodos inapropiados para fijar los precios, lo cual, junto a las deficiencias del proceso de comercialización, generó continuas oscilaciones anuales y estacionales de los precios que han impedido a los empresarios rurales programar a largo plazo su actividad. De todo esto puede extraerse una primera conclusión: la política de precios no ha sido utilizada en forma eficaz para promover el desarrollo agropecuario.

La evolución del poder adquisitivo de los productos agropecuarios puede analizarse relacionando sus precios con el nivel general de precios, con los precios industriales, con los precios de los insumos y con los salarios rurales. Estas comparaciones resultan pertinentes si se piensa que lo que el productor agrícola obtiene al vender sus cosechas le permite financiar la compra de insumos, de bienes de consumo y de capital, así como el pago de salarios. Si los precios de los productos que vende aumentan más o por lo menos igual que los de estos últimos, tendrá desde este punto de vista incentivos para cumplir su actividad.

En general todas estas relaciones arrojan resultados favorables para el sector. Sin duda *los precios agropecuarios han aumentado en términos reales, al crecer más que el nivel general de los precios de toda la economía y más que los precios recibidos en otros sectores productivos.* Adicionalmente, se han venido elevando a un ritmo similar o mayor a los de los insumos y la mano de obra. Lo último ha sido en parte consecuencia de la falta total de organización sindical de los trabajadores rurales y de la ya señalada existencia de subsidios y tratamientos arancelarios especiales para la importación de fertilizantes, semillas, maquinarias, combustibles, etc.

En definitiva, el agro se ha venido beneficiando en materia de precios, lo que le ha permitido ab-

Los precios agropecuarios han aumentado más que los de los demás sectores productivos.

Foto: Germán Wettstein.



sorber ingresos generados en otros sectores productivos. Esta comprobación no queda invalidada —como a veces se pretende— por el hecho también cierto de que en los países desarrollados la relación de los precios agrícolas con los de los insumos o maquinarias es más favorable que en el Uruguay. Ello se explica por varias razones. En dichos países las condiciones naturales para la producción agropecuaria son menos favorables; realizan además una agricultura muy intensiva, con costos crecientes por unidad física producida (alimentación de ganado con cereales y otros productos industriales, altas dosis de fertilizantes que tienen un rendimiento marginal pequeño, etc.); tienen otros costos más elevados, como son los relativos al arrendamiento de la tierra, la mano de obra y todos los servicios personales; por último, dado lo anterior, para asegurar a los agricultores un bienestar compatible con el alto nivel medio de ingresos no hay otra posibilidad que otorgarles relaciones de precios extremadamente favorables que son financiadas básicamente por un poderoso sector industrial.

Finalmente, debe señalarse que *en el Uruguay las modificaciones de los precios tienen una alta incidencia en ciertas decisiones productivas de los agricultores.* Así, por ejemplo, cuando a partir de 1946 los precios —y, especialmente, las relaciones de precios entre productos— favorecieron a la agricultura en perjuicio de la ganadería, las áreas cultivadas y la producción agrícola propiamente tal se expandieron notablemente, a expensas de tierras antes dedicadas a bovinos y ovinos. Por otra parte, los cambios en las relaciones de los precios y de los ingresos por hectárea del trigo y el lino explican buena parte de las modificaciones en el interés que los agricultores han otorgado a cada uno de ellos; lo mismo ha ocurrido entre el ganado bovino y el ovino y, en general, entre producciones alternativas para los mismos suelos.

Sin embargo, no podrá esperarse que en las condiciones pasadas existiera una correlación perfecta entre estos incentivos y las decisiones económicas de los empresarios. Como se verá, por un lado han influido las deficiencias de tamaño y tenencia de los predios. Por otra parte, la inexistencia de nuevas tierras para incorporar a la actividad rural determinó simultáneamente dos cosas. Primero, tomada en su conjunto, la producción ha sido muy inelástica a los precios, ya que éstos sólo pueden incrementar el producto del sector a través de progresos técnicos que aumenten los rendimientos por unidad de superficie, situación que no se ha presentado en el país. Esto es bien importante y puesto en otros términos significa que los aumentos globales e indiscriminados de los precios agropecuarios sólo determinan mayores ganancias para los empresarios rurales, financiadas por los consumidores y los otros sectores económicos, sin aumentar el nivel físico de la producción. Antes bien, pueden continuar haciendo económicamente atractivos los métodos de producción más rudimentarios o extensivos, al no estimular los cambios técnicos esenciales para el desarrollo agrícola nacional. Segundo, el mejoramiento relativo de los precios o ingresos de un producto atrae un mayor interés de los productores, los que deben disminuir entonces la tierra dedicada a otros rubros y, por lo tanto, su producción. En definitiva, con las rigideces impuestas por el estancamiento tecnológico, las deficiencias estructurales, la escasa integración agrícola-ganadera al nivel de cada predio, etc., los precios han sido instrumentos eficaces para cambiar la composición de la producción, aunque no para aumentar su nivel global.

En conclusión, los tres aspectos analizados permiten demostrar que la actividad agropecuaria nacional está en buena medida a cargo de productores que actúan de acuerdo con criterios económicos, especialmente cuando no se requiere emplear tecnologías o acometer producciones que aumenten la tasa de riesgo. En este caso comienzan a actuar como barreras los problemas de tamaño y tenencia de los predios. Además, a pesar de que la política de precios no fue coherente ni eficaz, el nivel de los mismos ha sido creciente y por tanto no puede considerárseles como una causa básica que haya frenado la producción. Finalmente, el comportamiento racional de los empresarios del país es un hecho positivo que determina que los precios y otros incentivos económicos pueden ser utilizados eficazmente para promover el desarrollo agropecuario, si se les acompaña de otras medidas también indispensables.



Foto: Mario A. Persichetti.

Y el aumento de los precios es, en gran medida, financiado por el consumo.

TRIBUTACION

La tributación puede cumplir dos tipos de finalidades: i) allegar ingresos al Estado, con los que éste financia los gastos e inversiones que realiza para el bienestar de la comunidad en su conjunto; ii) fomentar determinados hechos económicos o sociales, como, por ejemplo, el progreso técnico, determinada producción en relación a otra, la redistribución del ingreso, etc. Los primeros son

objetivos fiscales y los segundos reciben el nombre de parafiscales. Por ejemplo, cuando se establecen gravámenes especiales a las tierras inexplotadas se busca aumentar la recaudación fiscal —primer objetivo— y también estimular el aumento de la producción, ya que se castiga el mantenimiento de tierras ociosas. Se comprueba también que ambos aspectos están interrelacionados, pues no podría pensarse en obtener fines parafiscales con impuestos débiles o de escasa recaudación.

La tributación aplicada al agro uruguayo no es más gravosa que la que soportan los demás sectores productivos. La presión fiscal del sector —definida como la relación existente entre los impuestos pagados y el ingreso generado— es similar o menor a la de las demás actividades económicas. Más aun: teniendo en cuenta lo señalado en el primer capítulo de este volumen, cabría pensar que la recaudación fiscal agrícola ha sido insuficiente y no facilitó la obtención de recursos para el desarrollo industrial, del transporte, etc. Por lo menos resulta claro que el nivel global de la tributación no ha sido un factor determinante de bajas ganancias en las empresas rurales; no ha constituido, por tanto, un escollo para el aumento de su producción.

La actividad de los cabañeros produce ejemplos excepcionales en más de un sentido.

Foto: P. A. Pean.



Los aspectos parafiscales del sistema tributario deben ser examinados a través de un análisis separado de cada uno de los impuestos que se aplican al sector. Éstos pueden ser clasificados en cuatro grupos: impuestos a las exportaciones, a la tierra, a la renta y a las transacciones. Sin embargo, alcanzará con hacer referencia a los dos primeros, que son los más importantes desde el punto de vista de la recaudación, y al impuesto a la renta. El impuesto a las trasacciones o ventas tiene características similares al que grava las exportaciones.

Los tributos a las exportaciones agropecuarias han venido significando alrededor del 70 por ciento del total pagado por el sector, y si se les suman los impuestos a las transacciones, aquella proporción se eleva al 80 por ciento. Pueden asumir diversas modalidades, pero en el Uruguay los más importantes son los que se descuentan al exportador cuando se le entrega la moneda nacional correspondiente al valor en dólares de los embarques que ha efectuado. Estos impuestos —conocidos con el nombre de "detracciones"— sustituyeron sin ninguna diferencia de fondo al sistema de cambios múltiples existente hasta el año 1959. Si bien aparentemente los pagan los exportadores, en los hechos su incidencia se traslada al productor agrícola, rebajando los precios de venta de la lana, la carne, etc. En otras palabras, al aumentar o disminuir las detracciones, bajan o suben los precios que perciben los ganaderos por su carne o su lana.

Este tipo de gravamen se ha difundido bastante en América Latina y tiene algunas ventajas: i) es fácil de administrar y recaudar; ii) se evitan los atrasos en la recaudación, tan común en los impuestos a la renta y a la tierra; iii) permite orientar la composición de la producción: por ejemplo, elevadas detracciones a las lanas disminuirán su precio y harán que los productores orienten su actividad hacia otros productos relativamente me-



Contador Azzini, impulsor de las detracciones.

nos gravados; iv) por último, teóricamente este impuesto haría posible contrarrestar la incidencia de las oscilaciones de los precios internacionales, evitando que ellos desestabilicen los precios internos y otorgando así mayor independencia a la política económica nacional.

Sin embargo, las detracciones presentan a su vez desventajas esenciales como instrumentos de desarrollo y de justicia social. Por un lado desestimulan la eficiencia productiva vinculada al aumento de los rendimientos: aquellos productores emprendedores, que mejoran sus praderas naturales y realizan otras inversiones para aumentar la producción de lana y carne por hectárea, pagarán impuestos muy superiores a los empresarios tradicionales, que emplean técnicas rudimentarias. Además, tampoco es socialmente equitativo, por tratarse de un impuesto proporcional que grava lo mismo al latifundista que al minifundista, y entonces no promueve ni la redistribución de la propiedad ni la del ingreso nacional. Finalmente, estimula el contrabando, que es la única forma de exportación que no paga el impuesto.

Los impuestos a la tierra representaban, hasta 1967, entre el 15 y el 20 por ciento del total pagado por el sector. Gravan la propiedad de la tierra y su monto se calcula multiplicando el avalúo de aquélla por la correspondiente tasa del gravamen. Bien administrados presentan una serie de aspectos positivos que les asemejan mucho a los impuestos a la renta presunta —calculada ésta sobre la base de la capacidad potencial de producción de los diferentes suelos— y que los hace recomendables para promover la producción y obtener recaudaciones adecuadas. En primer lugar, si los avalúos fiscales reflejan efectivamente la bondad relativa de las diferentes tierras, el impuesto será un estímulo eficaz para aumentar la producción mediante el uso más intenso del suelo. Un ejemplo puede aclarar esto suficientemente. Un mal productor ganadero que no mejora sus campos, no usa fertilizantes, no invierte en aguadas ni alambrados y utiliza poca mano de obra, tendrá una baja producción. Su vecino, con un predio de iguales tamaño y calidad de los suelos, ha tecnificado su actividad y aumentado su producción. En la actualidad el primero paga impuestos por un millón de pesos y el segundo por 4 millones (detracciones). Si este sistema se sustituyera con un buen impuesto a la tierra, o a su renta potencial, esta situación se modificaría y cada uno de ellos pasaría a pagar la misma suma, es decir, 2.5 millones de pesos. Pero a pesar de que el monto total de los impuestos sigue siendo el mismo, el nuevo sistema con toda seguridad hará entrar en pérdidas al mal productor y beneficiará a su vecino y a todos los productores progresistas. Por tanto, aquél deberá vender sus tierras o emplear métodos más intensivos, que le permitirán obtener producción e ingresos adicionales, totalmente libres de impuestos.

Por otra parte estos gravámenes aseguran la equidad tributaria, puesto que es posible establecer las exoneraciones para los pequeños propietarios y tasas especialmente elevadas para los de los predios excesivamente grandes. Encarecen así la posesión de la tierra, lo cual estimula a utilizarla más intensivamente, y limitan las compras meramente especulativas. Finalmente, se trata de impuestos que no son difíciles de administrar y recaudar, si se les diseña de forma clara y sencilla. La dificultad principal radica en obtener avalúos que reflejen permanentemente la capacidad relativa de producción de los distintos suelos, además de la proximidad de los predios a los principales mercados, la existencia o no de buenos caminos. Las investigaciones requeridas para obtener estos avalúos se ven facilitadas y abaratadas por las modernas técnicas



Foto: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Uno de los contados establecimientos rurales tecnificados del país.

de la fotografía aérea. En el Uruguay fueron iniciadas en el año 1965 y, de habérseles asignado los recursos necesarios, ya estarían terminadas.

Tan favorables efectos de los impuestos a la tierra y a la renta potencial no han sido logrados en el país. Por una parte, sus recaudaciones han sido bajas y tienen escasa ponderación en la tributación total del sector, especialmente el segundo. Además, hasta la Constitución de 1967 tanto el gobierno nacional como los departamentales han tenido facultades para establecer impuestos a la tierra, debido a lo cual se ha creado un perfecto enredo de avalúos y tasas —continuamente modificados por razones de recaudación fiscal— que perjudican el desarrollo económico y de la justicia del sistema. A esto también colabora el hecho de que los avalúos no correspondan realmente a las diferentes capacidades de suelos y estén desactualizados. Finalmente, puede señalarse que si bien el impuesto a la renta se creó sobre bases modernas en 1960 no ha tenido importancia real, entre otras cosas por la gran evasión que registra su recaudación, lo que lo hace aun más injusto.

Puede concluirse entonces que el sistema tributario no ha contribuido a estimular la producción y la productividad agropecuarias. Sin embargo, cabe insistir en que la presión fiscal que soporta el agro no ha sido superior a la del resto de la economía. Entonces, tampoco la tributación ha sido factor determinante de escasas ganancias y de ahorro insuficiente, y por lo tanto no ha impedido la creación de los excedentes necesarios para financiar inversiones sustancialmente superiores a las habidas en el agro uruguayo en las últimas décadas.

CREDITO

El agro recibe apoyo crediticio de instituciones públicas y privadas. Entre las primeras el principal es el Banco de la República, que financia gastos corrientes de operación y compras de maquinaria, ganado y otros bienes de capital. Hasta la creación del Instituto Nacional de Colonización, en 1948, tuvieron también mucha importancia los préstamos rurales del Banco Hipotecario, destinados en buena parte a la compra de tierras. Finalmente, en la presente década el Plan Agropecuario ha comenzado a intervenir en crédito para ganadería, con fondos del Banco de la República y un empréstito externo del Banco Mundial. El sector privado bancario ocupa una posición secundaria en el crédito agropecuario, debido a su mayor tasa de interés y a las peculiaridades del sector (gran número y dispersión de las empresas; riesgos relativamente altos, etc.). La falta de otras posibilidades hizo que muchos pequeños y medianos productores hayan debido recurrir a préstamos de acopiadores y de consignatarios, que imponen condiciones sumamente onerosas, vinculadas a la compra de los productos a muy bajos precios.

El análisis de la política de crédito se hace bastante dificultoso por la falta de estadísticas adecuadas, especialmente en el sector privado. Se puede verificar, sin embargo, que *la disponibilidad total de crédito oficial,* medido por los saldos acreedores de las instituciones mencionadas, *ha venido constituyendo anualmente alrededor de la tercera parte del valor de la producción agropecuaria y la mitad de todos los gastos corrientes y de inversión de dicho sector.* Estas magnitudes —que eran todavía algo mayores hace veinte años— son muy superiores a las del resto de la economía. Asimismo, alrededor de la mitad del crédito del Banco de la República favorece al agro, que sólo aporta una

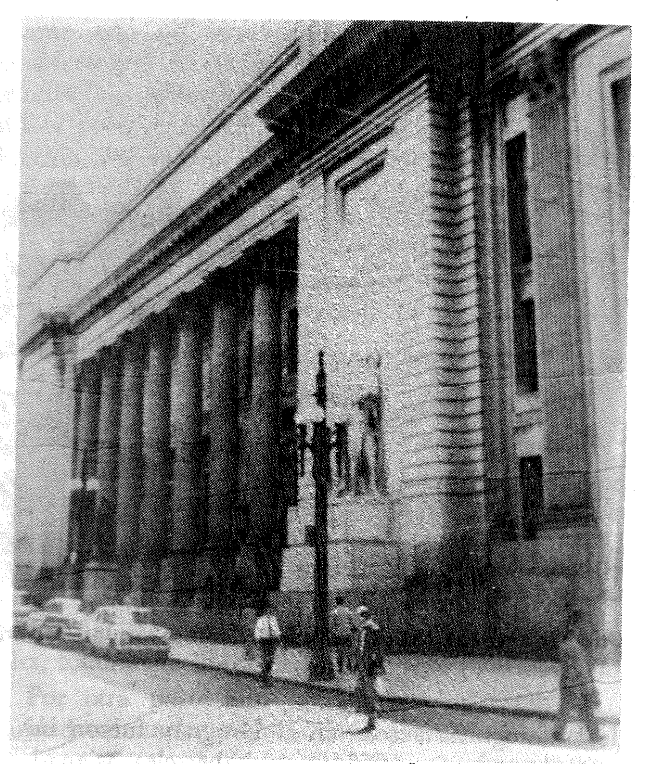


Foto: Mario A. Persichetti.

Banco República, fuente crediticia principal del agro.

sexta parte del valor del producto nacional total. Todo esto revela una situación extremadamente privilegiada para el sector agropecuario.

En general el crédito oficial ha tenido diversas facetas positivas para los productores. El Banco de la República ha operado con diversas modalidades que corresponden a cada una de las necesidades de la actividad rural. Además, las tasas de interés han sido bajas y, desde hace muchos años, menores a la tasa de inflación; esto significa un subsidio para el beneficiario del crédito, quien devuelve realmente una suma menor a la que recibió, aun computando los intereses. Finalmente, los plazos han sido muy elásticos y siempre se ha considerado las situaciones especiales que pudieran afectar a los productores.

De todas maneras, *el crédito agropecuario no ha tenido casi influencia como instrumento de promoción:* i) Nunca se ejecutó una política integral de desarrollo agropecuario, donde se especificaran claramente los objetivos y las prioridades del crédito, según productos, regiones del país, tipos de gastos o inversiones, etc.; ii) salvo en la experiencia reciente del Plan Agropecuario y algunos otros casos muy aislados, el crédito estuvo completamente desvinculado del asesoramiento a los productores, con lo que se perdió una excelente oportunidad para generalizar las mejores técnicas disponibles; iii) no se controló la utilización de los fondos prestados, de tal manera que no se pudo saber si ellos servían para aumentar la producción y ni siquiera si se empleaban en el agro. Si se recuerda, además, la baja tasa de interés de estos créditos, pueden comprenderse las razones de la evidente fuga de recursos hacia otros sectores del país o hacia el exterior; iv) las rígidas garantías exigidas eliminaron del crédito a los buenos productores con escaso capital y lo concentraron en aquellos ya económicamente poderosos; v) los créditos para inversiones reproductivas y para permitir el acceso a la propiedad de la tierra a peones o arrendatarios emprendedores han sido escasos en comparación con los otorgados para gastos de operación en los predios; y finalmente, vi) la agilidad administrativa del sistema no fue la más adecuada, de tal manera que los fondos muchas veces se entregaron fuera de oportunidad, se hizo perder excesivo tiempo en trámites a los productores, etc.

Queda en pie, sin embargo, la situación ventajosa del sector en cuanto al nivel de los recursos obtenidos y a las bajas tasas de interés.

COMERCIALIZACION

La comercialización de productos agropecuarios es un proceso complejo cuya finalidad es hacer llegar dichos productos a manos de los consumidores. Para ello, los alimentos y las materias primas deben ser comprados, concentrados, transportados, almacenados, clasificados, elaborados y vendidos o exportados, para lo cual se requiere disponer de diversas instalaciones y equipos. Obviamente la importancia de estas tareas crece cuando —como en el Uruguay— el país está muy urbanizado y la proporción exportada es alta. Tareas similares, aunque en sentido inverso, deben cumplirse para hacer llegar a los agricultores los fertilizantes, las semillas, las maquinarias, etc.

Si la comercialización es deficiente por falta de medios adecuados, por elevados porcentajes de deterioro en los productos, por el exceso de intermediarios, o porque alguno de éstos es un monopolista, entonces el costo del proceso será elevado, perjudicando los ingresos de los productores agrícolas y/o encareciendo los precios pagados por los consumidores en las ciudades.

En el Uruguay han existido diversas deficiencias derivadas principalmente de: i) insuficiente disponibilidad de instalaciones modernas de almacenamiento, especialmente para algunos cereales; ii) falta de medios para el transporte en frío y a granel, lo que encarece todo el proceso al requerirse el uso de bolsas y de elevada cantidad de mano de obra para la carga, la estiba, etc.; iii) excesivo número de intermediarios y escasa intervención directa del Estado, lo que afecta principalmente a los pequeños productores, que tienen escaso poder de negociación y deben vender en plena cosecha, cuando los precios están más bajos; iv) inexistencia de ciertos mercados —a término, remates— y deficiencias de algunas industrias elaboradoras, como la de la carne.

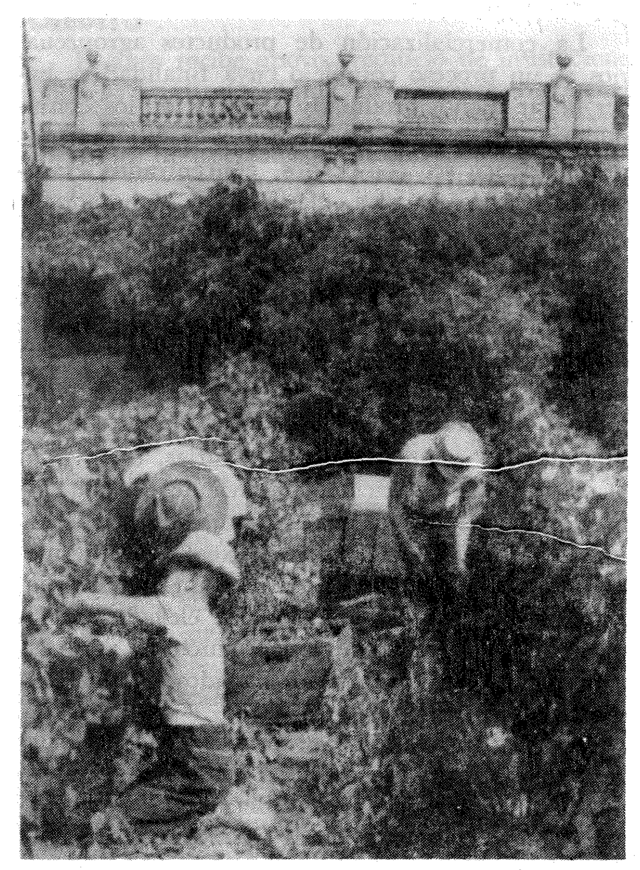


Foto: Germán Wettstein.

El pequeño productor es uno de los primeros perjudicados por el actual sistema de comercialización.

Lo anterior ha venido provocando fluctuaciones de precios y márgenes de ganancias para los intermediarios anormalmente altas, en perjuicio principal de los pequeños agricultores y de los consumidores de frutas, hortalizas, carne y algunos otros productos. De todas maneras, no parecen haber sido causas esenciales del estancamiento agropecuario.

DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES

Dentro de los factores que han determinado el escaso progreso técnico del agro y, con ello, el estancamiento de la producción, deben analizarse también los llamados problemas estructurales. Con ello se quiere indicar que no constituyen aspectos circunstanciales o pasajeros, sino que afectan a la organización de los predios agrícolas como empresas comerciales. Además, la solución se dificulta porque en el caso más importante —el latifundio— el problema existe sólo para la sociedad en su conjunto, en tanto que para un pequeño aunque poderoso grupo representa una situación de privilegio.

En lo principal existen dos tipos de problemas estructurales: el tamaño inconveniente de la mayoría de los predios y los inadecuados sistemas de tenencia, o sea, la relación entre los propietarios y los que explotan la tierra.

El primero deriva de la existencia de pocos empresarios que acumulan grandes extensiones de tierra, cuya contrapartida inevitable son numerosos predios de tamaño insuficiente. En ambos casos se dificulta la penetración de la moderna tecnología, que implica una adecuada combinación entre los recursos de tierra, mano de obra y capital. En el latifundio, la tierra, que a nivel nacional es un factor escaso cuya dotación no puede aumentarse, constituye el recurso más abundante y normalmente se subutiliza a través de una explotación extensiva, con un pequeñísimo empleo de mano de obra. En los grandes predios ganaderos este sistema productivo asegura elevadas ganancias, debidas únicamente a los reducidos gastos de explotación y a la escasa incidencia de los impuestos a la tierra. El latifundista no tiene normalmente interés en realizar nuevas inversiones, lo cual implica aumentar los riesgos, especialmente cuando no vive en el predio, lo que impide administrar un

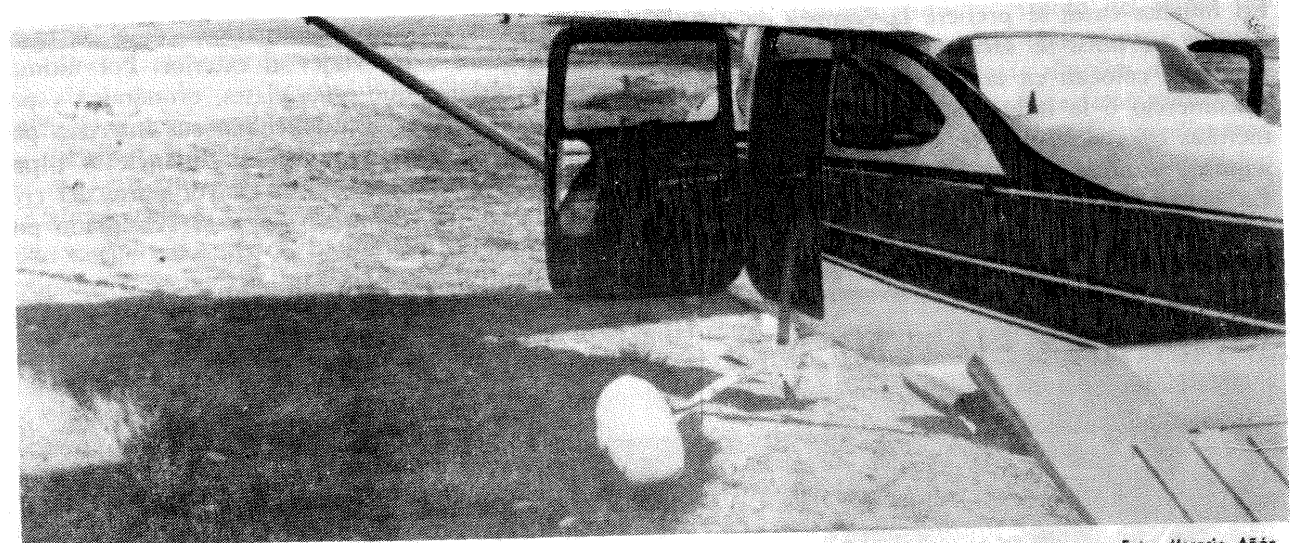


Foto: Horacio Añón.

La avioneta: medio de transporte preferido del latifundista.



Foto: Mario A. Persichetti.

La financiera: inversión preferida del latifundista.

predio extenso, tecnificado y con abundante mano de obra. Por otra parte, difícilmente podrían disponer del capital necesario para modernizar la explotación. Piénsese en las cuantiosas inversiones que requeriría instalar pasturas artificiales, nuevos alambrados y aguadas, y comprar maquinaria, ganado, etc. para predios de 10, 20 ó 50 mil hectáreas, como existen muchos en el Uruguay. Y aunque esto fuera posible, en las presentes circunstancias un solo productor no puede alcanzar una capacidad empresarial suficiente como para manejar una explotación tecnificada —por lo tanto, compleja— de tamaños tan elevados.

Finalmente, se señala muchas veces que *los niveles de ingreso que asegura en el Uruguay un predio de gran tamaño son muy elevados, aunque sus rendimientos por hectárea sean pequeños.* Todo el sistema desalienta entonces un mayor esfuerzo personal asociado a nuevas inversiones de capital.

En muchos casos se prefiere la compra de nuevas tierras; en otros se sacan los capitales fuera del país o se colocan en la intermediación financiera, el comercio o la industria, que proporcionan numerosas oportunidades de realizar inversiones más seguras, aunque tengan menor rentabilidad real. En general, además, se destina buena parte del excedente a consumos suntuarios, como las casas en balnearios o los viajes al exterior. Por último, debe recordarse que estas clases, económica y políticamente poderosas, defienden sus intereses por medio de diversos mecanismos "financieros"; por ejemplo beneficiándose de la mayor parte del crédito oficial que, como se vio, está subsidiado por

Así vio Peloduro cómo se originan en el Uruguay los proyectos de reforma agraria.



el resto de la colectividad; presionando por devaluaciones y otros medios que incrementen los precios de su producción estancada; haciendo fracasar iniciativas para establecer impuestos progresivos a la tierra, etc.

En definitiva, entonces, todo el comportamiento de este grupo —cuyo análisis corresponde y ha sido hecho en América Latina por sociólogos, antropólogos sociales e incluso novelistas— *de ninguna manera implica una conducta económicamente irracional.* Si dentro de la racionalidad personal se admiten las tendencias a evitar riesgos y esfuerzos innecesarios, y a sustituir trabajo intenso por descanso o consumos conspicuos, los grandes propietarios actúan de la mejor manera posible para mantener e incrementar sus ingresos, *aun cuando la producción real de bienes permanezca estacionaria.* Además, no es un problema de personas. En su situación, y con las reglas de juego que se ha dado la sociedad uruguaya, la mayoría de sus críticos actuales actuaría exactamente de la misma manera.

La mala combinación de recursos también afecta a los minifundistas. La escasez de tierra impide que se aproveche plenamente la mano de obra disponible en la familia, cuyo nivel de ingresos, vivienda, educación, etc., es normalmente deplorable. Tampoco tienen capacidad de ahorro o acceso al crédito como para incorporar algunas maquinarias y bienes de capital, que por otra parte permanecen ociosos buena parte del tiempo debido a la pequeñez del predio. Finalmente, esto último los obliga a hacer un uso esquilmante de las tierras, acelerando el proceso de erosión. La situación de estos productores no tiene ninguna solución que dependa enteramente de su propio esfuerzo y sólo puede conducir a su emigración a las ciudades. Por otra parte, a pesar de que constituyen una alta proporción de los empresarios agrícolas, están dispersos, desorganizados y carecen del poder político requerido para impulsar una reforma agraria.

Los problemas de tenencia derivan de la existencia muy generalizada de explotaciones manejadas total o parcialmente por arrendatarios, medianeros, ocupantes precarios o una combinación de dichas formas. En algunos casos no es el sistema en sí el inconveniente. Por ejemplo, Holanda, Bélgica, Inglaterra y otros países han desarrollado una agricultura altamente eficiente sobre la base principal de tierras explotadas por arrendatarios. Las deficiencias derivan en estos casos de la inexistencia de una legislación que proporcione estabilidad y seguridad al empresario, de manera que pueda invertir y modernizar la explotación. En el Uruguay no se otorgan plazos suficientes como para que el arrendatario pueda programar su explotación, realizar las inversiones que requiere el progreso tecnológico y recoger los frutos de su esfuerzo, que normalmente se obtienen durante varios años. Piénsese en el tiempo que toma aprovechar la mayor producción generada por las praderas artificiales permanentes, las aguadas, los alambrados, los árboles frutales, etc.

Pero además, y esto también es decisivo, dicha legislación no le otorga garantías de que recibirá adecuadas indemnizaciones por las inversiones que, como las mencionadas, quedan en el predio cuando termina el contrato de arrendamiento. Por último, no existen posibilidades legales de evitar que los arrendatarios o los medianeros abusen del suelo, erosionándolo o disminuyendo gravemente su capacidad productiva, lo cual ha venido ocurriendo con mucha frecuencia.

Se han mencionado únicamente los principales aspectos económicos vinculados a las deficiencias estructurales. De todas maneras, a pesar de que serán tratados en otras publicaciones de Nuestra Tierra, debe recordarse que el cuadro se completa

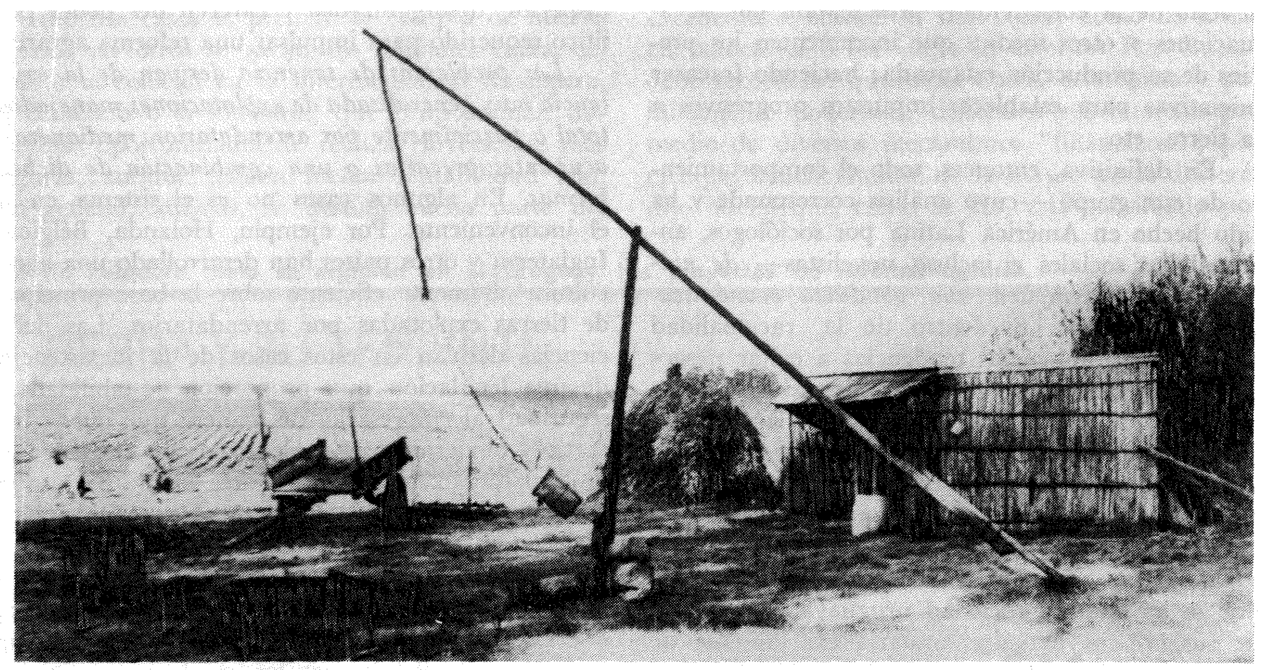


Foto: Daniel Vidart.

La tecnología del minifundio: así se extrae —como hace siglos— el agua para el riego.

con penosas consecuencias sociales y políticas. Aquéllas se pueden evaluar por las insuficientes condiciones de alimentación, vivienda, salud, educación e integración familiar de los minifundistas y de la mayoría de los peones rurales. Estos grupos tienen muy escasas posibilidades de ascenso social y de acceder a los diversos servicios básicos que ha venido prestando el Estado, situación ésta que en cambio ha podido ser aprovechada por los obreros y otros grupos ciudadanos. Desde el segundo punto de vista, estos hechos contribuyen a que la democracia sea algo meramente formal, sin vigencia efectiva. Existe una escasísima participación política de la gran mayoría de la población rural, que por lo tanto queda incapacitada para influir en las decisiones nacionales y obtener una cuota mayor de las ventajas del desarrollo. Frente a ella, la minoría económicamente privilegiada es a la vez políticamente muy activa, constituyendo así un poderoso grupo de presión de gran influencia en la orientación de la política económica. En definitiva, la distribución de la propiedad de la tierra y la estructura social que ella determina están colaborando a que "las reglas del juego" del país no atiendan debidamente los intereses de algunos grupos.

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1961, CIDE ha estimado que alrededor de 54 mil de los 86 mil predios rurales son minifundios y tienen sólo 2 millones de hectáreas. O sea, *el 60 % de los empresarios disponen de menos del 12 % de las tierras*. Por el contrario, los 2.500 predios de mayor tamaño disponen de casi 7,5 millones de hectáreas, en una superficie censada algo inferior a 17 millones; es decir, *menos del 3 % de los empresarios poseen el 44 % de las tierras*. Entonces, los predios de tamaño inapropiado son en conjunto 63 de cada 100 y explotan 55 de cada 100 hectáreas. Por otra parte, 9,4 millones de hectáreas —algunas de las cuales coinciden con las que tienen problemas de tamaño— están manejadas por arrendatarios, medianeros, etc. Si ambos problemas se consideran conjuntamente, puede comprobarse que las deficiencias estructurales afectan en el Uruguay al 84 % de los establecimientos y al 82 % de las tierras. Solamente 3 millones de hectáreas corresponden a predios de tamaño y tenencia apropiados (Cuadro Nº 7). A pesar de su gravedad, estas cifras sin duda subestiman la verdadera concentración de la propiedad, encubierta por un creciente número de sociedades anónimas, que aparentemente son distintas empresas pero que pertenecen a los mismos dueños.

En el pasado las deficiencias estructurales no parecen haber tenido un impacto muy negativo sobre la incorporación de nueva tecnología. Esta última fue igualmente extensiva para todos los tipos de tamaño y de tenencia, ya que no se realizaron grandes inversiones y no se empleó mucha mano de obra. Hasta la segunda o tercera década del presente siglo, el crecimiento de la producción transitó por caminos extraordinariamente despejados. No fue necesario recuperar tierras, talar bosques, realizar costosas obras de riego o carreteras de montaña, como lo fue en otros países. La agricultura creció por incorporación de nuevas tierras al cultivo, que en los últimos años han requerido sólo mayor mecanización. La ganadería lo hizo sobre la base principal del mejoramiento de las razas y de algún mayor cuidado sanitario. Cuando, más recientemente, se agotaron estas alternativas más fáciles, la producción creció muy lentamente y luego se estancó.

Todo parecería indicar que ha sido la falta de conocimientos acerca de cómo mejorar los rendimientos lo que ha conducido a dicha situación.

Cuadro Nº 7

CUANTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN URUGUAY

	Explotaciones		Superficies	
	Número	%	Millones de Hectáreas	%
I. — TAMAÑO				
1) Inadecuado	54.500	63	9,4	55
—Latifundios	2.500	3	7,4	44
—Minifundios	52.000	60	2,0	11
2) Adecuado	31.800	37	7,5	45
3) Total país	86.300	100	16,9	100
II. — TENENCIA				
1) Inadecuada	43.200	50	9,4	55
2) Adecuada	43.100	50	7,5	45
3) Total país	86.300	100	16,9	100
III. — TAMAÑO Y TENENCIA				
1) Uno de ellos o los dos inadecuados	72.100	83	13,9	82
2) Ambos adecuados	14.200	17	3,0	18
3) Total país	86.300	100	16,9	100

Fuente: Elaborado por CIDE, sobre la base del Censo General Agropecuario de 1961.

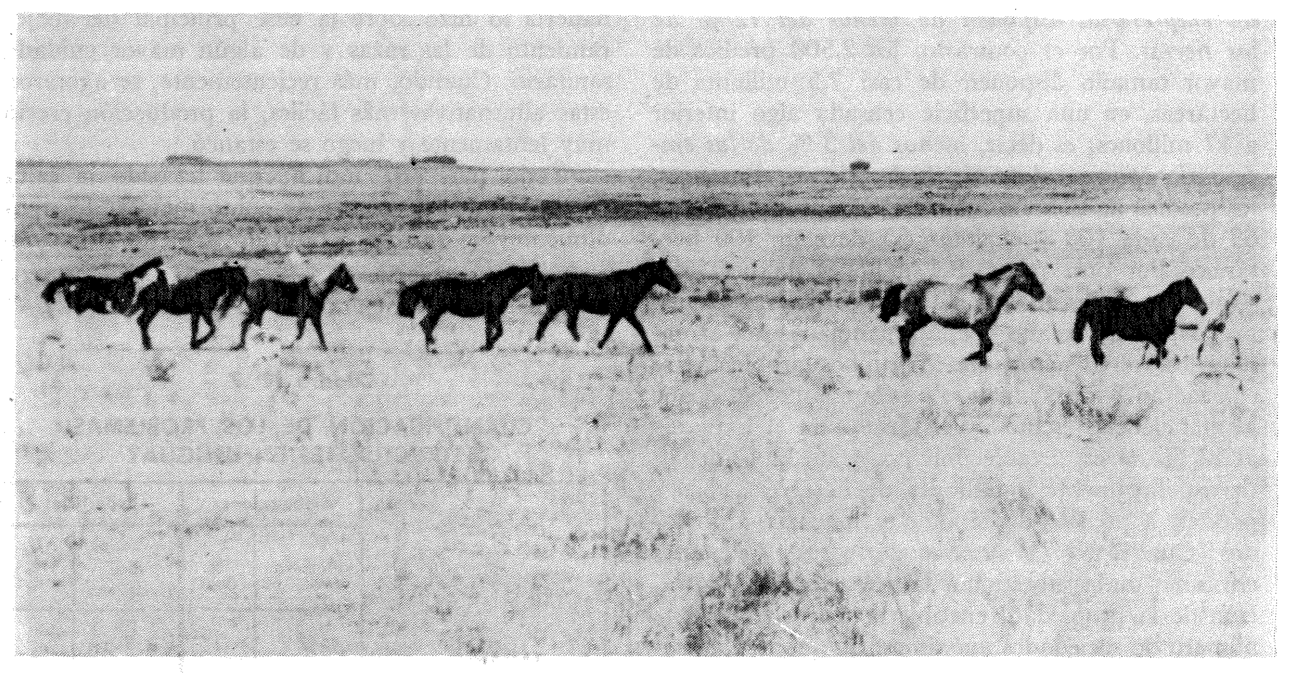


Foto: Horacio Añón.

Menos del 3 % de los empresarios rurales poseen el 44 % de las tierras.

Como se verá, la investigación agrícola ha recibido muy poca atención en el país, desconociéndose por lo tanto los métodos productivos más apropiados a sus recursos naturales. Tampoco ha operado eficientemente la asistencia técnica a los productores. En estas circunstancias, no es de extrañar que los censos agropecuarios muestren rendimientos poco diferenciados entre propietarios y arrendatarios, latifundistas y predios de tamaño adecuado. Aun así, la encuesta realizada por CINAM en 1962 ha mostrado un 10 a 12 % de menor productividad en los predios ganaderos mayores de 2.500 hectáreas, en relación con los de tamaño mediano.

Pero si el país quiere crecer deberá acelerar el ritmo de incremento de la producción agropecuaria. Esto requiere la incorporación de diferentes técnicas e inversiones —que en sus grandes líneas ya han sido mencionadas— totalmente incompatibles con las actuales estructuras de tamaño y de tenencia.

SERVICIOS DE DESARROLLO A CARGO DEL ESTADO

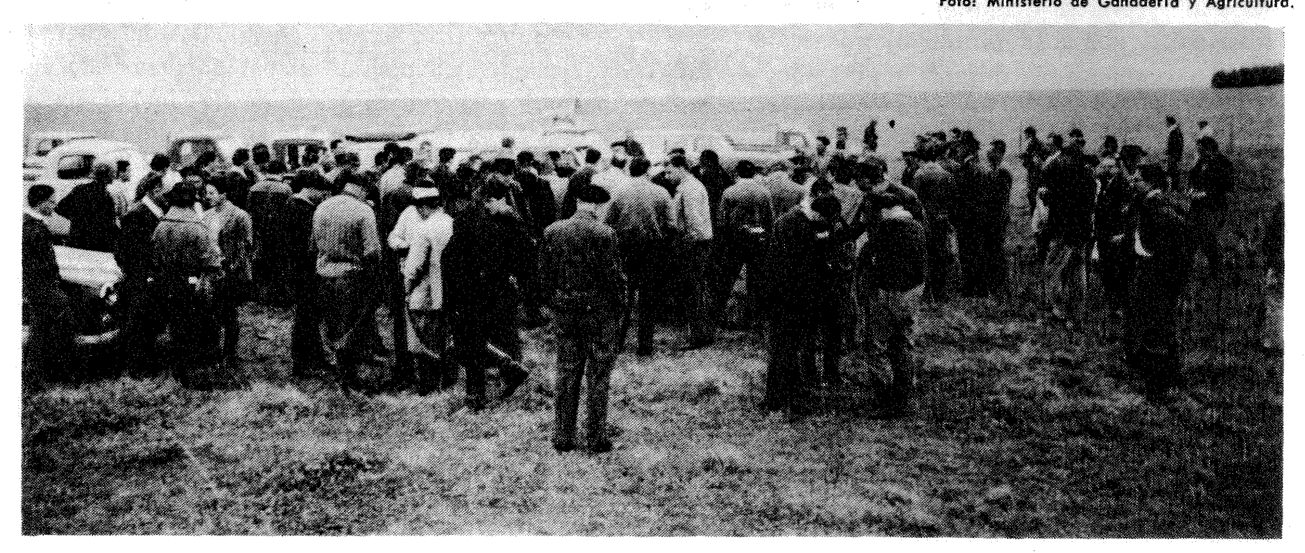
La acción del Estado fue extraordinariamente ineficaz en el pasado, al no haber cumplido adecuadamente tareas esenciales como las políticas de incentivos económicos y la solución de los problemas estructurales. Otro tanto ha ocurrido con algunos servicios básicos de desarrollo, como la investigación agropecuaria, la asistencia técnica a los productores y la coordinación de las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento en tiempo y forma de semillas certificadas, fertilizantes y otros insumos tecnológicos, así como para mejorar la sanidad de los animales y de las plantas. Especialmente las dos primeras son tareas que corresponden casi por entero al Estado, dada la generalidad de los beneficios que proporcionan y que, además, no presentan atractivo económico para empresas particulares de negocios.

La investigación constituye el punto de partida de casi todo el progreso técnico en el campo. Cada región tiene suelos, clima y otras características específicas, debido a lo cual las variedades, los fertilizantes y, en general, los métodos de producción agrícola que se demuestran exitosos en un país no pueden trasladarse a otro, sin ser previamente experimentados, adaptados o modificados. Los esfuerzos iniciales que realizó Uruguay en esta materia, cuando en la segunda década de este siglo la Facultad de Agronomía creó diversos campos experimentales y el Estado hizo lo propio con La Estanzuela, en Colonia, fueron posteriormente relegados a un segundo plano. Así, por ejemplo, La Estanzuela sólo contaba en 1961 con 7 técnicos escasamente remunerados y dedicados únicamente a trabajos muy parciales. Una situación similar podía encontrarse en el Instituto Miguel C. Rubino, a cuyo cargo están las investigaciones en medicina veterinaria.

Todo esto fue determinando que el país careciera de conocimientos acerca de las mejores técnicas para aumentar los rendimientos por unidad de superficie y de capital invertido en el agro. Entre otras cosas, *no se realizaron investigaciones para determinar:* i) la calidad y posibilidades de uso

Una de las "giras de pradera" del Plan Agropecuario, en Rincón de la Urbana, Cerro Largo.

Foto: Ministerio de Ganadería y Agricultura.



de los diferentes suelos; ii) las variedades de trigo, maíz, girasol, lino, etc., de mayor rendimiento por hectárea en cada región; iii) los tipos, las dosis, las épocas y la manera de aplicar los fertilizantes en cada cultivo; y iv) los métodos para alternar cultivos con praderas y para aumentar la capacidad forrajera de las praderas naturales. Entonces, el subdesarrollo técnico tuvo su origen en el primer eslabón de la cadena, en la falta de conocimientos. Esto es lo general, lo esencial. Naturalmente pueden mencionarse casos particulares de prestigiosos agricultores que por su esfuerzo han logrado adaptar unas pocas de las técnicas usadas en países más avanzados. Pero esto no es lo que forma el promedio nacional, ni tampoco alcanza como respaldo para organizar un sistema institucional que difunda los nuevos métodos a la mayoría de los empresarios rurales. Cualquier asesoramiento dado en estas condiciones tiene grandes posibilidades de fracasar y de hacer incurrir en gastos inútiles a los que lo siguen. En estas circunstancias, el agricultor jamás oirá otro consejo de "los doctores de la ciudad" y preferirá continuar con sus métodos tradicionales, por más primitivos que sean.

La permanencia durante tantos años de fallas tan fundamentales sólo puede explicarse por la inexistencia de un diagnóstico correcto que señalara las causas inmediatas del estancamiento agrícola. En esto influyó decisivamente la falta de una presión generalizada de los productores frente al gobierno en demanda de dichos conocimientos básicos, lo que en buena medida se debió a las deficiencias estructurales existentes. En los últimos años se ha comenzado a reaccionar. En 1961 se reorganizó completamente La Estanzuela y comenzó a operar el Plan Agropecuario, que sobre bases más empíricas está adaptando métodos australianos y neozelandeses de mejoramiento de pasturas. Algunos resultados parciales ya están disponibles, pero falta mucho por recorrer en materia de ciencia agronómica aplicable al país.

Tampoco el Estado prestó asistencia técnica a los productores, a pesar de que nominalmente un centenar de profesionales y un número cuatro veces mayor de otros empleados estaban asignados a estas funciones en el Ministerio de Ganadería y Agricultura. No lo podría haber hecho en forma significativa, por las razones ya señaladas. A lo más se habrían generalizado algunas prácticas elementales, ya aplicadas por los agricultores más eficientes.

Las fallas de la acción estatal —incluyendo las mencionadas en los capítulos anteriores— revelan la *inadecuada organización institucional y administrativa del Ministerio de Ganadería y Agricultura,* principal responsable de la política agrícola del país, así como su falta de coordinación con el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Colonización y otras instituciones también vinculadas al sector. El Ministerio nunca tuvo sectores encargados de programar y ejecutar una política global de desarrollo agropecuario; la organización de la investigación y la asistencia técnica no fue la adecuada, y careció siempre de una dirección general que armonizara sus distintas actividades. Si a ello se añaden la falta de recursos materiales, la deficiente organización administrativa interna y la escasez de personal calificado —esto último no porque el país carezca de técnicos capaces, sino debido a los sueldos increíblemente bajos que paga el Estado, al inconveniente sistema de trabajo de medio horario y de ascenso por antigüedad— se comprenderán las pequeñas posibilidades que hubo para ordenar la economía agropecuaria nacional.



Foto: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Trébol y gramíneas. Aún falta mucho por hacer en mejoramiento de pasturas y praderas artificiales.

CONCLUSIONES FINALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

INTERPRETACION GENERAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Los antecedentes mencionados para todo el período transcurrido desde mediados de la década de los treinta han demostrado claramente cuán *insatisfactorio fue el desarrollo agropecuario,* que en lo económico tuvo su expresión fundamental en bajísimas tasas de crecimiento de la producción. Dicha situación ha sido *particularmente grave en los últimos 15 años,* lo que indica que no existe ningún síntoma de recuperación.

El comportamiento del sector rural afectó el desarrollo nacional, a tal punto que puede considerársele como una de las causas principales de la crisis permanente en que se debate la economía del país.

El escaso crecimiento de la producción del campo *dificultó el abastecimiento de alimentos,* ocasionando su encarecimiento y provocando inflación. *Tampoco la agricultura estimuló la actividad de otros sectores productivos,* como debía hacerlo; al ser poco creciente su producción y, por tanto, sus ingresos, las demandas rurales de bienes y materias primas de la industria nacional, así como de servicios de transporte, comercio, etc., fueron muy poco dinámicas. Por su parte, *las cantidades exportadas permanecen hoy a los mismos niveles que tuvieron en los años anteriores a la última guerra* —cuando la población era casi 40 % inferior— y se importan todavía bienes que se pueden producir internamente. Salvo en algunos períodos de la guerra y la post-guerra, en que los precios internacionales fueron favorables, aquello determinó una permanente penuria de divisas, que desembocó últimamente en continuas devaluaciones de la moneda nacional. Estas devaluaciones y el encarecimiento interno de los alimentos gene-



Foto: Horacio Añón.

Los rendimientos escasos son paralelos al desdén general hacia las modernas técnicas productivas.

raron tensiones inflacionarias cuyas causas básicas persisten todavía, aunque desde mitad del año 1968 se hayan dominado sus manifestaciones externas. *La actividad agropecuaria no contribuyó al financiamiento del desarrollo industrial y de otras inversiones,* y fue un *factor de la grave desocupación de mano de obra,* tanto en forma directa como indirecta. Lo primero debido al escaso incremento de su producción, a la extensividad de la ganadería, a la excesiva mecanización de la agricultura y a las deficientes condiciones de vida de los minifundistas y peones, todo lo cual se tradujo en una continua expulsión de población que debió emigrar a las ciudades. Lo segundo porque las industrias vieron dificultada su actividad por falta de divisas para materias primas y maquinarias, y por las escasas dimensiones del ahorro y del mercado consumidor de sus productos en el campo. Finalmente, la *permanencia de un injusto sistema de distribución de la tierra* determinó una gran concentración del ingreso en pocas manos, penosas condiciones de vida para un sector importante de la población rural, que además ha permanecido marginada política y culturalmente.

También pudo comprobarse que, en lo inmediato, *el inadecuado comportamiento del sector no obedeció a falta de demanda por sus productos sino a una utilización poco intensa de los factores y recursos de que dispone, asociada a un estancamiento tecnológico casi absoluto.* Así, por ejemplo, predominan todavía los mismos rendimientos de hace 30 ó más años, tanto en ganadería como en agricultura. Pero, a su vez, este hecho tiene causas que lo explican. Se comprobó que los precios presentaron una tendencia favorable, que los impuestos no fueron más elevados que en otros sectores, lo que sí ocurrió con el crédito oficial a bajo interés. Por lo tanto, si bien estas políticas tuvieron diversos defectos de diseño y aplicación,



La pobreza de la producción del pequeño propietario: en el trasfondo, los graves problemas de estructura.

no fue la falta de incentivos económicos la que impidió la incorporación de modernas técnicas y la intensificación de la producción agropecuaria. En la base de esto estuvo presente una carencia casi absoluta de conocimientos técnicos, derivada de la falta de investigaciones en el país. Esto último no hubiera permitido asentar un eficiente asesoramiento a los productores, cosa que por otra parte el Estado tampoco intentó seriamente.

Pero *si se hubiera dispuesto de dichos conocimientos, tampoco habría habido progreso agrícola en estos 35 años analizados.* En este caso, las deficiencias estructurales de tamaño y de tenencia —que no influyeron antes en la producción, cuando su incremento no requirió mayores inversiones— habrían actuado como barreras infranqueables a la tecnificación, por las razones ya anotadas. Además, puede afirmarse que los problemas estructurales condujeron a la formación de una sociedad de tipo tradicional, donde las ganancias que obtenía el grupo políticamente poderoso hacían innecesario que presionaran al Estado en busca de los conocimientos que requería una explotación moderna.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Habiéndose identificado y ordenado según su importancia los factores que han venido limitando el desarrollo agropecuario nacional, es bastante sencillo presentar un cuadro con sus perspectivas futuras. Obsérvese que se habla de perspectivas —o sea hechos que hoy parecen factibles de alcanzarse y no sólo de meras posibilidades—.

Estas últimas son enormes, tanto a corto como a largo plazo. En buena medida este optimismo deriva de las propias características negativas que tuvo el desarrollo agropecuario en el pasado. En efecto, *lejos de estar próximo a alguna limitante*

Foto: Daniel Vidart.

La población, en el Uruguay, apenas crece algo más del uno por ciento anual.

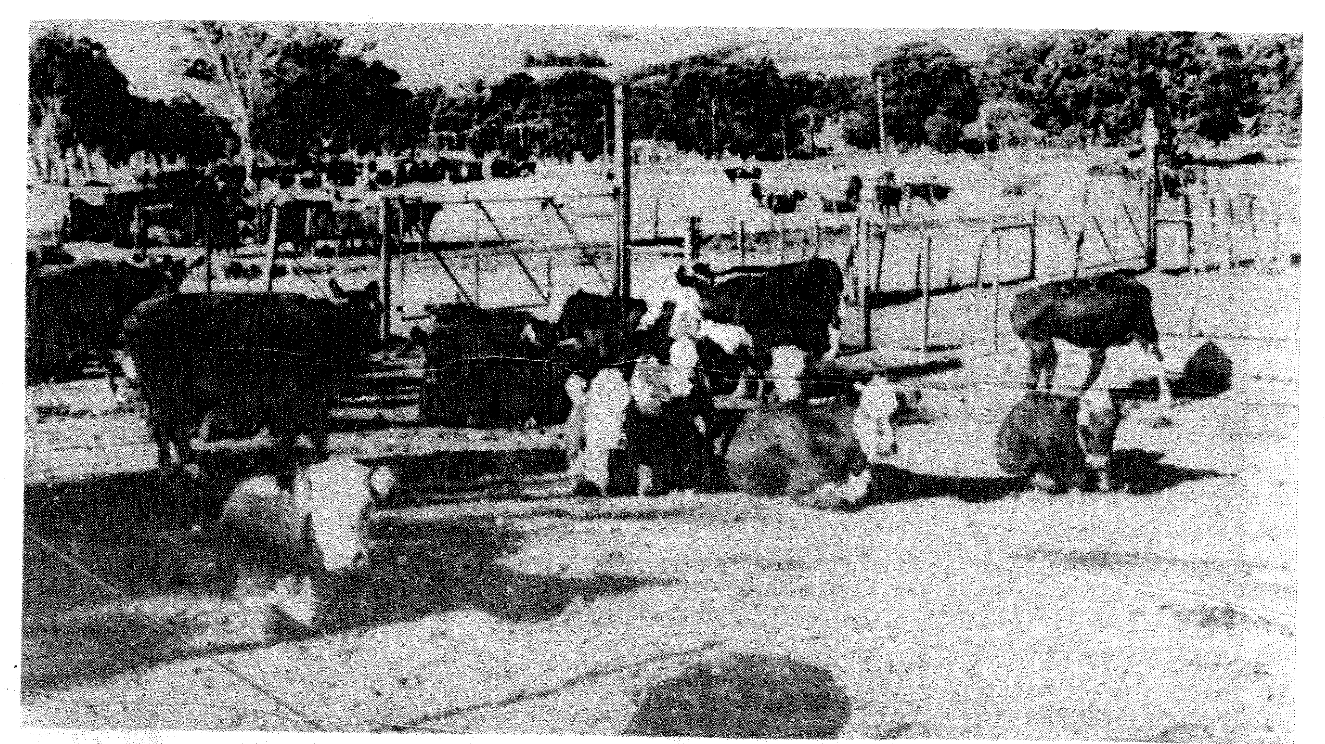


Foto: Mario A. Persichetti.

Bastaría un pequeño aumento de la producción agraria para dinamizar enérgicamente el desarrollo.

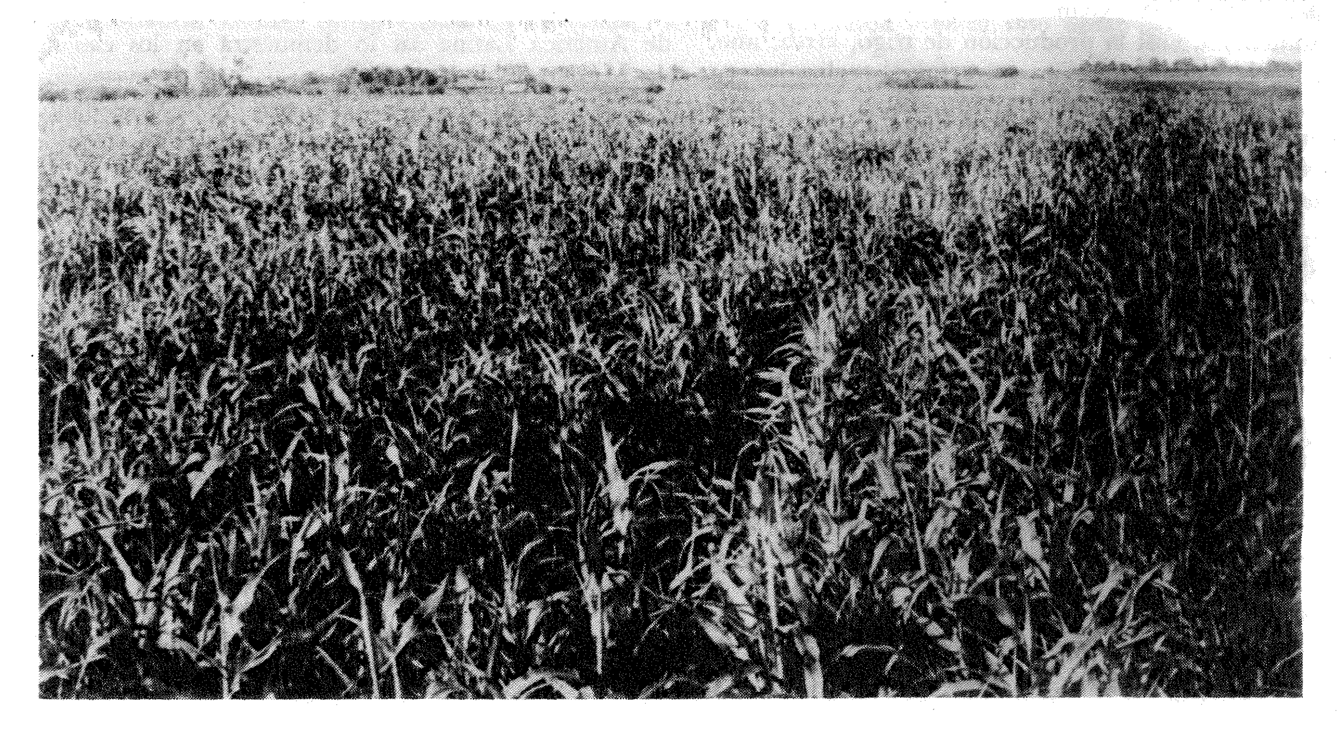
física o técnica, el país dispone en 1969 de recursos naturales, humanos y de capital extraordinariamente subutilizados. Baste recordar al respecto que: i) se ha mejorado menos de 1 millón de hectáreas de praderas naturales, cuando se pudo hacerlo en más de 13 millones; ii) se está sembrando anualmente poco más de un millón de hectáreas, en tanto que el país tiene tierras aptas para sembrar 3 millones; iii) existe gran desocupación de mano de obra, la que en general presenta una capacitación y habilidad más que aceptable; iv) el capital fijo se está usando por debajo de su capacidad y las existencias ganaderas tienen la magnitud y la calidad suficientes como para producir mucha más carne, lana y leche; y v) los rendimientos son bajísimos, tanto si se les compara con los de otros países como con los obtenidos últimamente en el Uruguay en estaciones experimentales y en algunos predios excepcionales.

Pero el país tiene además *otra circunstancia que lo favorece extraordinariamente.* La población del resto de América Latina, con la excepción de Argentina, crece anualmente un 3 % y además presenta graves carencias alimentarias. Quiere decir que, para mejorar su dieta, la producción agropecuaria tiene que crecer un 4 a 4,5 % anual, sin que con ello el agro haga un aporte creciente de divisas al desarrollo de esos países. En el Uruguay —aun sin contar estos dos últimos años, en que muchos habitantes marcharon al exterior— *la población crece normalmente poco más de 1 % anual* y, además, está bastante bien alimentada. Esto significa que con un aumento de 3 % anual de su producción agropecuaria se podría: i) abastecer correctamente sus necesidades internas; ii) incrementar las exportaciones en casi 6,5 % anual, con lo cual se duplicarían en sólo 11 años y se solucionarían los problemas de divisas, y iii) ocupar la mano de obra no requerida por la industria, aumentar su capitalización y sus compras de bienes no agrícolas, etc. O sea, el mismo esfuerzo que en el resto de América Latina sólo alcanza para no retroceder, en Uruguay permitiría al sector agropecuario cumplir sus tareas como factor dinamizador del desarrollo económico nacional.

Éstas son las posibilidades. Pero su materialización durante un período prolongado requiere *la intensificación y la tecnificación de la producción, que no se lograrán mientras no se realice una profunda reforma agraria,* acompañada básicamente de una fuerte expansión de las *tareas de investigación* y *asistencia técnica,* junto a *políticas de pre-*

Sólo una reforma profunda podría lograr un incremento sostenido de la productividad del sector.

Foto: Horacio Añón.



cios, crédito, comercialización y tributación más racionales, de acuerdo con los lineamientos generales sugeridos en el capítulo anterior. La reforma agraria, por otra parte, aun dentro de las injusticias inherentes al sistema capitalista de producción, aseguraría una mejor distribución del ingreso, con lo cual se recompensaría más equitativamente a todas las personas que participen en las tareas del desarrollo rural, que de esta manera serían compartidas y tendrían la solidaridad máxima posible.

Sin embargo, *en una primera etapa,* cuya duración es difícil de precisar pero que no podría ser mayor a los 3 ó 4 años, *existen aceptables perspectivas de crecimiento económico, aun sin reforma agraria.* Ellas se materializarían, por una parte, con una expansión de las áreas cultivadas, aumentando así la producción de trigo, arroz, lino, girasol. Además, las investigaciones realizadas en los últimos años permiten introducir ya algunos mejoramientos técnicos que no requieren mayores inversiones y riesgos y que por lo tanto no tropiezan con las trabas estructurales: por ejemplo, nuevas variedades de trigo, girasol y otros cultivos, que aumentan sus rendimientos; nuevos métodos de fertilización de cultivos y de praderas; algún mejoramiento de las praderas, usando aviones y otros métodos bastante extensivos.

De todas maneras este crecimiento sería lento, demandaría un mayor costo social y económico —por ejemplo, subsidios para la expansión de los cultivos, como se hizo hace 20 años, o para los que instalen praderas artificiales, tal como ocurre en la actualidad— *y dejarían intactas las injusticias sociales existentes.* Una vez agotadas estas posibilidades, el agro caería nuevamene en un estancamiento casi absoluto, salvo que desde ya se comiencen a reformar los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra. El país ya conoce una experiencia concreta en este sentido. A fines de los años cuarenta se intentó desarrollar la agricultura en base a mayor crédito, precios más elevados e intervención directa del Estado en la compra de trigo. Pero como no se atacaron las causas básicas del problema, esta política sólo tuvo un éxito pasajero.

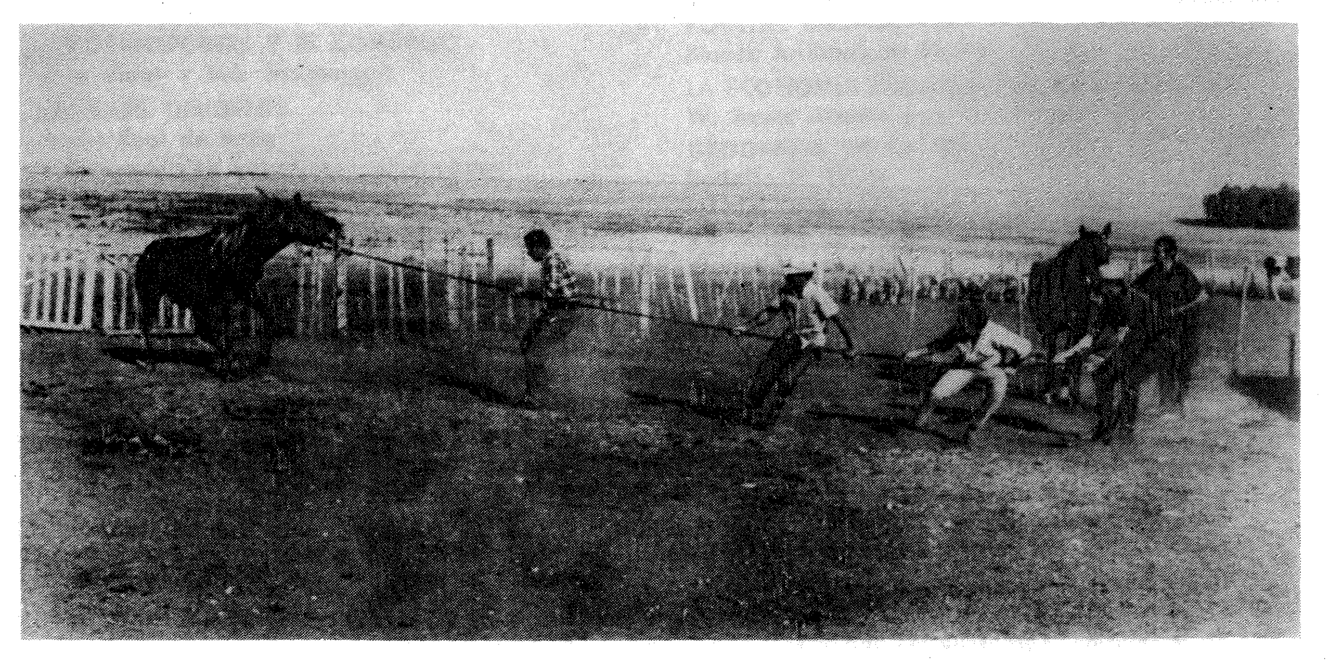
Las probabilidades de que el país realice seriamente una reforma agraria en el futuro previsible son bastante escasas. Sin duda ella afectaría a los terratenientes deseosos de mantener un statu quo que los beneficia en todo sentido, para lo cual cuentan además con importantes aliados fuera de fronteras. Por lo tanto, la reforma agraria requiere previamente de una revolución social, en que la lucha de poder se resuelva en favor de los grupos más progresistas. La experiencia histórica de América Latina así lo demuestra en los casos de México, Bolivia y Cuba.

Esta transformación profunda de la sociedad puede tener distintos orígenes. En los países mencionados fue principalmente la presión de la población rural sobre la tierra, organizada y capitalizada por diversos movimientos políticos. Otra posibilidad la ofrecen los países de elevada proporción de campesinos, que de ser organizada podrían ofrecer su apoyo a partidos que realicen los cambios. En tercer lugar, partidos políticos urbanos, con la adhesión de importantes grupos de opinión ciudadana pueden comprender la importancia de la reforma agraria y realizarla, una vez llegados al poder. Obviamente en este último esquema —que parecería ser el que se trata de realizar actualmente en Chile— es necesario posteriormente organizar y crear un grupo de presión entre los beneficiarios rurales del cambio, lo suficientemente poderoso como para que el proceso tenga el carácter de irreversible.

En el Uruguay no parecen presentarse ninguna de estas alternativas. Ni existe presión sobre la tierra ni los peones y minifundistas están organizados política o sindicalmente para defender sus intereses e influir en las decisiones de la colectividad. Los sindicatos urbanos tienen nominalmente a la reforma agraria entre sus postulados, pero en la realidad no la sienten como un problema propio o como el elemento esencial para que aumente su grado de ocupación, sus ingresos, etc. Finalmente, los partidos políticos urbanos —o algunos grupos dentro de partidos— más progresistas tienen escasísimas posibilidades electorales.

En definitiva, a la contradicción de tipo técnico-económico ya mencionada entre los agricultores que tienen mucha tierra, la ocupan mal y emplean poca mano de obra, y aquellos otros que no tienen tierra o les es escasa para sus posibilidades de trabajo, se agrega esta otra faceta político-social, que en el mediano plazo hace muy poco factible las soluciones de fondo al problema agrario nacional. *Un país potencialmente rico no lo es efectivamente porque no sabe organizarse para aprovechar sus recursos y porque una minoría no desea correr el riesgo de perder sus privilegios. En los hechos la reforma agraria algún día se hará, pero se están perdiendo las oportunidades de hacerla en forma ordenada, sin costos sociales y cuando todavía no hay hambre generalizada.*

La conciencia sindical recién asoma en el campo. Aquí la solidaridad laboral sólo opera en las fatigas.
Foto: Horacio Añón.



BIBLIOGRAFIA

1. Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE Sector Agropecuario: **Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay,** (2 tomos) Montevideo, 1967.

2. Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE Sector Agropecuario: **Proyectos de Leyes de Promoción Agropecuaria,** Montevideo, 1964.

3. CINAM — Centro Latinoamericano de Economía Humana: **Situación Económica y Social del Uruguay Rural,** Montevideo, 1964.

4. Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE Sector Agropecuario: **Los suelos del Uruguay - Su uso y manejo,** Montevideo, 1964.

5. Banco de la República O. del Uruguay: **Cuentas Nacionales,** Montevideo, 1965.

PLAN DE LA OBRA

(Continuación)

LOS EDITORES PODRÁN, SIN PREVIO AVISO, SUSTITUIR CUALQUIERA DE LOS TÍTULOS ANUNCIADOS O ALTERAR EL ORDEN DE SU APARICIÓN.

EL MARTES DE LA SEMANA PROXIMA APARECE EL VOLUMEN:

SUELOS DEL URUGUAY

ENRIQUE MARCHESI Y ARTIGAS DURAN

PLAN DE LA OBRA